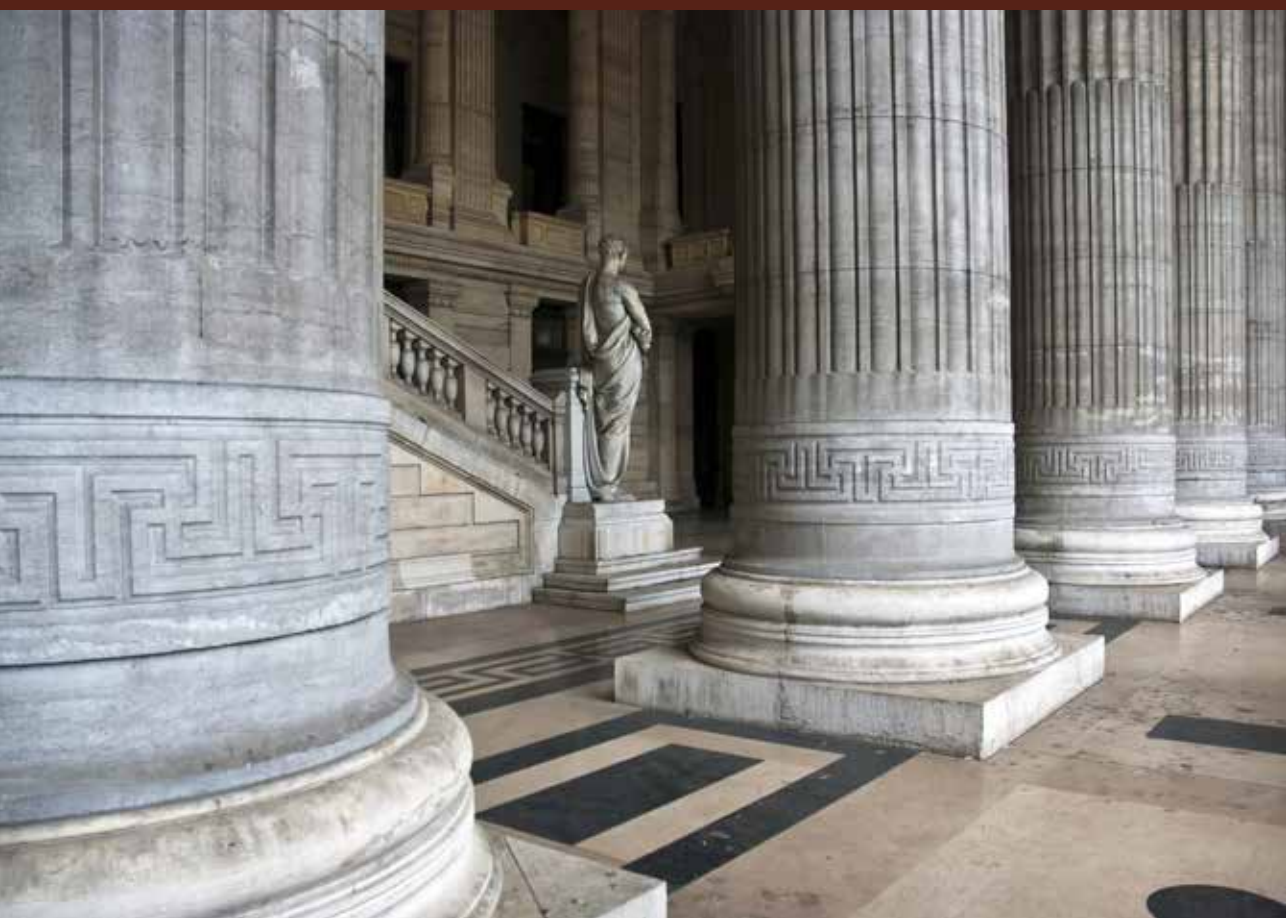


Version abrégée du rapport final

Vers un cadre d'évaluation commun destiné à renforcer la confiance mutuelle dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

(Résumé, extraits des principaux chapitres du rapport final et recommandations)



Version abrégée du rapport final

Vers un cadre d'évaluation commun destiné à renforcer la confiance mutuelle dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale

(Résumé, extraits des principaux chapitres du rapport final et recommandations)

*Pim Albers, Pascal Beauvais, Jean-François Bohnert, Martin Böse,
Philip Langbroek, Alain Renier et Thomas Wahl*

Mars 2013



Table des matières

Partie A	5
Introduction: L'approche, la méthodologie d'évaluation et le projet pilote	6
1 Introduction au projet	7
2 Le point de départ: les aspects procéduraux et institutionnels de la confiance mutuelle	8
<i>Les aspects procéduraux</i>	8
<i>Aspects institutionnels</i>	10
3 Le projet pilote expliqué: le principe de proportionnalité et la procédure de mandat d'arrêt européen	11
<i>Le champ d'application</i>	11
<i>Les thèmes de l'évaluation</i>	11
<i>Les méthodes d'évaluation qui ont été appliquées</i>	12
4 Guide de lecture	13
Partie B	15
Le mandat d'arrêt européen et le principe de proportionnalité - constatations et recommandations	16
1 Vue d'ensemble comparative des rapports et des enquêtes au niveau des pays	16
1.1 Le principe de proportionnalité dans le droit européen et dans les systèmes nationaux de justice pénale	17
1.1.1 <i>Le droit européen</i>	17
1.1.1.1 <i>La proportionnalité de l'arrestation et de la détention</i>	18
1.1.1.2 <i>La proportionnalité des sanctions pénales</i>	20
1.1.1.3 <i>La proportionnalité et la confiance mutuelle</i>	22
1.1.2 <i>Le droit national</i>	25
1.2 Le principe de proportionnalité dans l'État d'émission	27
1.2.1 <i>Les cadres juridique et institutionnel</i>	27
1.2.2 <i>Le critère de proportionnalité</i>	28
1.2.3 <i>Les instruments de substitution.</i>	29
1.2.4 <i>Les problèmes pratiques</i>	30
1.3 Le Principe de proportionnalité dans l'État d'exécution	30
1.3.1 <i>Les cadres juridique et institutionnel</i>	30
1.3.2 <i>Les critères de proportionnalité</i>	32
1.3.3 <i>La remise des ressortissants et des résidents</i>	33
1.3.4 <i>La proportionnalité de l'arrestation et de la détention</i>	34
1.3.5 <i>Les garanties procédurales et le suivi</i>	36

1.3.6	<i>Les problèmes pratiques</i>	38
1.4	Les facteurs pertinents pour la confiance mutuelle	38
1.4.1	<i>Observations générales</i>	38
1.4.2	<i>L'évaluation des aspects institutionnels de la confiance mutuelle</i>	39
1.4.2.1	<i>La capacité du système de justice pénale</i>	40
1.4.2.2	<i>La durée des procédures pénales</i>	40
1.4.2.3	<i>La détention</i>	41
1.4.3	<i>Conclusion</i>	42
1.5	Les expériences avec la méthodologie d'évaluation actuelle et les visites sur site par les pairs	43
2	Recommandations pour une utilisation proportionnelle du mandat d'arrêt européen	44
2.1	L'émission d'un mandat d'arrêt européen (MAE)	45
2.2	L'exécution d'un mandat d'arrêt européen	47
Partie C		49
3	La combinaison des résultats du projet pilote avec la nécessité de l'élaboration d'un cadre commun pour l'évaluation de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire en matière pénale	50
3.1	La méthode d'évaluation sur site par les pairs	51
3.2	Les enquêtes de perception entre les principaux acteurs institutionnels	53
3.3	L'analyse juridique	53
3.4	Les données d'enregistrement du gouvernement	54
3.5	Les évaluations (des règles de droit) provenant d'autres organisations internationales européennes et d'organisations non gouvernementales	54
3.6	Les rapports et le suivi des recommandations formulées par les évaluateurs	55
3.7	Vers un cadre d'évaluation commun pour la coopération judiciaire en matière pénale	56
Annexe		62
Contributeurs		66

Partie A

Partie A

Introduction: L'approche, la méthodologie d'évaluation et le projet pilote

La présente version abrégée du rapport final résume les principales conclusions du projet “Vers un cadre d’évaluation commun destiné à renforcer la confiance mutuelle dans le domaine de la coopération judiciaire européen en matière pénale”. Il contient des extraits du rapport final et inclut ses conclusions / recommandations. Cette version abrégée est disponible en anglais, français et allemand. Le rapport final intégral est uniquement disponible en anglais.

Les remarques préliminaires suivantes donnent un bref aperçu de l’historique du projet, de son objectif et de son approche (chapitre 1), de son point de départ en termes méthodologiques concernant l’évaluation de la confiance mutuelle (chapitre 2), et de l’objet spécifique évalué (“le projet pilote”), à savoir le mandat d’arrêt européen et le principe de proportionnalité (chapitre 3). Le chapitre 4 guide le lecteur dans cette version abrégée du rapport final et indique quels sujets sont mentionnés de manière plus détaillée dans le rapport final intégral.

1 Introduction au projet

En janvier 2009, le ministre néerlandais de la Sécurité et de la Justice est intervenu sur le principe de reconnaissance mutuelle et de confiance mutuelle lors d’un Conseil-JAI informel à Prague. Il a déclaré que si des doutes sur le fonctionnement de certaines parties des systèmes nationaux de justice pénale perdurent (comme c’est le cas dans la pratique), le fondement de la coopération judiciaire en matière pénale dans l’Union européenne est menacé. Par ailleurs, la qualité de chaque système de justice pénale au sein de l’UE est elle-même dépendante de la qualité des systèmes judiciaires des autres États membres. Par conséquent, le ministre néerlandais a proposé qu’à côté de la formation, des missions d’échange et des garanties procédurales, un mécanisme d’évaluation soit développé afin de renforcer la confiance mutuelle au sein de l’UE (qui va également au-delà de l’évaluation actuelle des instruments de coopération judiciaire au niveau de l’UE).

À l’issue d’une conférence à Maastricht où ont été discutées les modalités d’un tel mécanisme d’évaluation supplémentaire¹, les ministères (de la Sécurité et) de la Justice des Pays-Bas, de France et d’Allemagne ont pris des initiatives complémentaires. À leur demande, l’idée d’un mécanisme d’évaluation supplémentaire a été ancrée dans le programme de Stockholm et son plan d’action² qui en découle et ils ont en outre mis au point un projet financé par l’UE d’examiner plus en détail le concept d’un mécanisme d’évaluation supplémentaire. Ce projet constitue l’objet de la présente publication.

S’inscrivant dans le contexte précité, le projet vise donc à développer une méthodologie solide pour évaluer les différents aspects liés à la coopération judiciaire en matière pénale et le renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres. Pour tester cette méthodologie, l’instrument du mandat d’arrêt européen a été choisi comme projet pilote et, dans ce cadre, plus spécifiquement les conditions de délivrance d’un mandat d’arrêt européen au regard du principe de proportionnalité. Une équipe d’experts nationaux de France, d’Allemagne et des Pays-Bas, soutenue par des experts scientifiques (professeurs de

¹ Cf. M. Dane and A. Klip eds., *Un mécanisme d’évaluation supplémentaire dans le domaine de la coopération judiciaire UE en matière pénale pour renforcer la confiance mutuelle*, (2009) Celsus legal publishers, Tilburg.

² European Council, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens*, O.J. C 115 of 4 May 2010, p. 1, 6; Commission européenne, *Mise en place d’un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens européens – Plan d’action mettant en œuvre le programme de Stockholm*, COM (2010) 171 final, p. 65.

droit de chacun des trois pays participants) a évalué ce sujet spécifique sur la période de 2011 à 2013. Les conclusions de l'évaluation de l'étude spécifique sur l'instrument du mandat d'arrêt européen, combinées à des études approfondies comparatives sur les méthodes appliquées pour évaluer le secteur de la justice et de la coopération judiciaire à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne, ont constitué la base du rapport final du projet.

Il est important de mentionner que cette double approche concerne les deux volets du rapport final: à savoir le premier volet, qui couvre l'objet du mandat d'arrêt européen et le principe de proportionnalité et le second - le volet méthodologique - qui aborde le monde complexe des méthodes d'évaluation comparatives et des exemples tirés de bonnes pratiques. Ce dernier volet examine les principales approches méthodologiques qui devraient être incluses dans un cadre d'évaluation commun afin d'évaluer la confiance mutuelle et la coopération judiciaire entre les États membres de l'UE en matière pénale. Ce volet est conduit par des institutions non gouvernementales, des instituts de recherche, des universités et des organisations européennes et internationales présentant des informations quantitatives et qualitatives sur différents aspects qui sont liés à la structure et au fonctionnement des systèmes judiciaires, du point de vue des utilisateurs de ces systèmes (par exemple, les citoyens, les justiciables et les professionnels du droit) et de celui des institutions chargées de la justice (les institutions judiciaires elles-mêmes). L'équipe d'experts a essayé de rapprocher les deux volets mentionnés dans le rapport final.

2 Le point de départ: les aspects procéduraux et institutionnels de la confiance mutuelle

Pour avoir une bonne vue d'ensemble de la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire en matière pénale, l'équipe de projet a estimé que deux aspects devaient être pris en compte. Il paraissait en effet nécessaire d'examiner les aspects à la fois procéduraux et institutionnels qui pourraient être inclus dans une évaluation au niveau européen. Ces deux types d'aspects peuvent aussi être décrits en tant que "blocs de construction" de la confiance mutuelle.

Les aspects procéduraux

Chaque État membre de l'Union européenne se félicite de l'application de la confiance mutuelle qui sous-tend le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale. Cependant, la confiance et la reconnaissance mutuelles ne sont pas automatiquement garanties puisque, dans de nombreux États membres, la souveraineté sur les politiques nationales et les pratiques de droit pénal est parfois perçue comme plus importante que le développement d'une culture européenne du droit pénal, avec des instruments pour faciliter la coopération judiciaire en matière pénale. Toutefois, sous l'influence du terrorisme et d'un nombre croissant de crimes transnationaux, il est devenu nécessaire d'introduire de nouvelles mesures de procédure au niveau européen et de renforcer celles qui existaient déjà. Au fil des années, l'Union européenne a mis en place plusieurs instruments législatifs pour renforcer la confiance mutuelle en matière pénale entre les États membres, en se concentrant principalement sur l'harmonisation du droit pénal matériel, d'une part, et sur les mesures procédurales visant à renforcer la coopération transfrontalière, d'autre part.

Lorsque la pratique des instruments de l'UE en matière de coopération est en cours d'évaluation au niveau européen, il est nécessaire de prêter attention à ces aspects procéduraux qui renforcent la confiance mutuelle et la coopération entre les États membres de l'UE. En pratique, cela signifie toutefois qu'une évaluation ne devrait pas se limiter à la seule évaluation de l'instrument de l'UE en tant que tel (par exemple l'évaluation de l'instrument 'mandat d'arrêt européen'), mais devrait également prendre en compte l'interdépendance entre cet instrument et les autres instruments de l'UE en matière pénale.

Le fonctionnement d'un instrument individuel de l'UE tel que le mandat d'arrêt européen ne pouvant être considéré isolément des autres instruments européens, des politiques et des procédures pénales nationales, ces aspects doivent être inclus dans l'élaboration d'un cadre commun d'évaluation solide et bien défini au niveau européen. Pour illustrer cette notion, la relation entre le mandat d'arrêt européen et les nouvelles mesures de l'UE, en particulier celles qui renforcent les droits procéduraux des suspects et des victimes, sera expliquée.

La procédure de mandat d'arrêt européen a été lancée en 2002 pour supprimer les traditionnelles procédures compliquées d'extradition formelle et pour les remplacer par une simple procédure de remise (remise des personnes condamnées ou soupçonnées d'un État membre de l'UE à un autre État membre de l'UE). Sous l'influence de l'utilisation de cet instrument, les motifs de refus, les exigences formelles et la durée moyenne d'une procédure de remise ont été considérablement réduits, ce qui peut être aussi considéré comme une grande réussite en termes d'efficacité. Mais qu'en est-il de la protection juridique des personnes soupçonnées ou condamnées en Europe? Ces aspects procéduraux de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire devraient-ils être inclus dans un cadre d'évaluation commun? La réponse est affirmative. Des instruments tels que la procédure de mandat d'arrêt européen ou celle du mandat européen d'obtention de preuves mettent principalement l'accent sur l'efficacité de la coopération en matière répressive, à savoir les questions de sécurité dans l'espace européen de liberté, de justice et de sécurité. Toutefois, la Commission européenne a noté, au fil des années, qu'il y avait un manque d'instruments européens axés sur les droits des suspects et des victimes. C'est pourquoi de nouveaux instruments sont mis en place pour renforcer les droits procéduraux des suspects ou pour améliorer les conditions de détention de ces derniers dans l'attente d'un procès ou pour les personnes dont la peine est mise à exécution. Parmi quelques exemples de ces instruments on citera la création de lettres de droits destinées au suspect, un droit à l'interprétation et à la traduction lors des étapes préalables au procès et le droit à un conseil juridique et l'assistance judiciaire au stade le plus précoce possible. Concernant les conditions de détention, un livre vert a été publié en 2011. Dans ce document, une relation claire est établie entre l'utilisation d'instruments tels que la procédure de mandat d'arrêt européen et les conditions liées à la détention (carcérale). Dans le cadre de la procédure de mandat d'arrêt européen, les juges de l'État d'exécution qui ont à examiner une demande de remise d'une personne, doivent être convaincus que les décisions prises par l'État d'émission sont justes et respectent pleinement les droits de l'homme, tels que des conditions de détention décentes lors d'une phase préliminaire de la procédure.

Cet exemple rejoint clairement l'idée que lorsqu'un cadre d'évaluation commun pour la confiance mutuelle et la coopération judiciaire est développé, une approche holistique doit être appliquée, dans laquelle l'évaluation d'un instrument de l'UE ne se limite pas à ce seul instrument en tant que tel, mais doit aussi accorder une attention à l'influence et aux effets d'autres instruments et politiques de l'UE sur la pratique de cet instrument spécifique.

Aspects institutionnels

Les procédures pénales, soutenues par les instruments de l'UE, peuvent devenir plus ou moins efficaces sous l'influence de divers aspects institutionnels liés à la confiance mutuelle. Par exemple, un manque de ressources personnelles des juges dans un État membre d'exécution pourrait avoir une influence négative sur la durée moyenne d'une procédure de mandat d'arrêt européen si les juges ne sont pas en mesure d'examiner toutes les demandes reçues des États membres d'émission pour remettre une personne en temps voulu. Il en va de même lorsque des personnes remises, qui sont détenues dans d'autres États membres de l'UE dans le cadre d'une procédure préalable au procès, doivent attendre leur procès plus longtemps que prévu en raison de problèmes de capacité dans le système judiciaire. Cette situation peut avoir une influence négative sur la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE et donc aussi sur l'efficacité, l'efficience et la qualité de l'application des instruments de l'UE tels que la procédure de mandat d'arrêt européen. Par conséquent, il est nécessaire d'appliquer une approche holistique, non seulement en termes de procédure, mais également en termes institutionnels.

C'est pourquoi - dans un cadre commun d'évaluation - il est nécessaire d'inclure des données /informations (comparatives) sur les différents aspects institutionnels relatifs à la coopération judiciaire en matière pénale et au fonctionnement des systèmes juridiques et judiciaires nationales. Le projet a identifié les éléments importants suivants de ces aspects institutionnels: (1) des normes (de qualité) pour l'éducation, le recrutement et la nomination des officiers de police, des douanes, de la police des frontières, des procureurs, des juges et du personnel judiciaire, (2) la capacité disponible des systèmes juridiques, (3) la performance de la police, des forces de l'ordre et des autorités judiciaires, (4) l'application du droit à un procès équitable, (5) le niveau de perception (et le niveau réel) de la corruption et de la confiance dans la police, les forces de l'ordre (y compris les douanes et la police des frontières) et le pouvoir judiciaire, (6) le niveau de proportionnalité dans l'utilisation des instruments de droit pénal, (7) la qualité de la représentation juridique, et (8) les conditions de détention et le niveau de coopération entre les États membres de l'UE en matière pénale.³

Le fonctionnement de cette approche holistique dans le domaine d'un cadre d'évaluation commun pour la confiance mutuelle et la coopération judiciaire dans la pratique est testé, comme nous l'avons mentionné, dans le projet pilote dans lequel le principe de proportionnalité et le mandat d'arrêt européen sont utilisés comme "étude de cas". Le projet pilote ne se limite pas à une évaluation de l'instrument lui-même en faisant usage de diverses méthodes d'évaluation, mais présente également des données comparatives sur plusieurs aspects institutionnels liés à la confiance mutuelle et la coopération judiciaire en matière pénale. Le paragraphe suivant explique comment l'approche a été appliquée.

.....
³ Les données quantitatives et qualitatives sur ces aspects institutionnels peuvent être collectées en utilisant ou en remplaçant des sources de données existantes et des rapports d'évaluation (de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe, de la Banque mondiale et des ONG (par ex. Transparency International et le World Justice Project).

3 Le projet pilote expliqué: le principe de proportionnalité et la procédure de mandat d'arrêt européen

Le champ d'application

Faisant suite au concept standard d'évaluation ex-post, le champ d'application du projet pilote est déterminé par l'objet de l'évaluation et le contexte pertinent (le mandat d'arrêt européen) d'une part et l'intervention qui doit être évaluée d'autre part (le principe de proportionnalité). Prenant en considération l'idée générale d'inclure les aspects procéduraux et institutionnels dans un schéma d'évaluation, l'étude de cas sur l'application du principe de proportionnalité et la procédure de mandat d'arrêt européen a utilisé une approche combinée en termes méthodologiques: nous avons combiné une analyse juridique à des méthodes de recherche quantitative et qualitative, car elles correspondent le mieux à l'aspect hiérarchique de la mise en œuvre de la politique de l'UE dans le domaine de la coopération judiciaire.

La procédure de mandat d'arrêt européen a été choisie comme objet d'étude de cas pour diverses raisons. Tout d'abord, la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen a été la première mesure d'application du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine du droit pénal. En conséquence, la mesure a été transposée en droit national, non seulement pour les pays participants, mais aussi pour tous les États membres de l'UE. Ceci a été considéré comme essentiel parce que le projet pilote devait cartographier l'application et la pratique de la coopération non seulement entre la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, mais aussi avec des pays qui ne participent pas au projet pilote. En second lieu, le mandat d'arrêt européen porte atteinte au droit à la liberté personnelle (article 5 de la CEDH et article 4 de la CDF), un droit fondamental qui est sensible et, par conséquent, un cadre particulièrement adapté pour évaluer l'impact du principe de proportionnalité. La dernière raison du choix de ce sujet est que la procédure de mandat d'arrêt européen a déjà été soumise à une évaluation mutuelle et qu'elle donne ainsi la possibilité d'étudier des expériences avec le mécanisme d'évaluation et d'identifier les alternatives ou modifications possibles.

La définition de l'intervention est basée sur la nouvelle approche de l'évaluation, se référant à l'ensemble des 'blocs de construction' pour la confiance mutuelle, et leur dimension des droits de l'homme en particulier. D'autre part, le projet pilote ne pouvait pas couvrir tous ces aspects, car cela aurait dépassé les limites du projet. Pour concilier l'objectif et les contraintes de l'étude, l'évaluation de l'impact du principe de proportionnalité sur la mise en œuvre du MAE (mandat d'arrêt européen) s'est avérée être la solution idéale.

Les thèmes de l'évaluation

L'accent mis sur l'impact du principe de proportionnalité sur la pratique des États membres en matière d'émission et d'exécution des mandats d'arrêt européens implique que l'évaluation ne cherche pas à savoir si la législation nationale est conforme à la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, mais si elle se réfère à ce nouvel instrument comme un cadre commun de procédures de remise dans l'Union.

L'analyse de l'intervention comprend plusieurs niveaux. Puisque la notion de proportionnalité et son rôle dans la pratique juridique peuvent varier d'un État membre à l'autre, le premier niveau du projet pilote porte sur l'impact général du principe de proportionnalité sur les systèmes nationaux de justice pénale. Le second niveau est l'impact de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen où la question de la

proportionnalité se pose à la fois dans l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen et dans l'État membre d'exécution du mandat d'arrêt européen.

Dans l'État membre d'émission, l'évaluation a cherché à déterminer si l'autorité compétente applique un contrôle de proportionnalité avant de délivrer un mandat d'arrêt européen et les critères à appliquer pour ce test. Compte tenu du fait que la gravité du crime est un aspect crucial pour apprécier la proportionnalité de l'arrestation et de la remise, une attention particulière a été accordée aux infractions pour lesquelles le mandat d'arrêt est délivré. En outre, le cadre procédural peut avoir un impact significatif sur la décision de ne pas délivrer un mandat d'arrêt européen, considéré comme disproportionné (révision judiciaire et garanties procédurales).

A première vue, la question du principe de proportionnalité dans l'État membre d'exécution semble jouer un rôle plutôt limité, parce que le principe de proportionnalité n'est pas un motif de non-exécution d'un mandat d'arrêt européen explicitement mentionné dans la décision-cadre. Néanmoins, la question de la proportionnalité peut aussi se poser dans l'État membre d'exécution. Lorsque les États membres, par exemple, examinent des motifs facultatifs de refus d'une demande, un test de proportionnalité peut être appliqué. En outre, le principe de proportionnalité peut être considéré comme faisant partie de l'ordre public européen (Article 1(3) DC MAE). En conséquence, les États membres peuvent refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen si la poursuite de la personne qui doit être remise à l'État membre d'émission ne respecte pas le principe de proportionnalité en raison d'une peine excessive (article 49 (3) de la CDF), de la durée et des conditions de détention (articles 3 et 5 de la CEDH, articles 4 et 6 de la CDF) ou de l'utilisation du mandat d'arrêt européen pour des délits insignifiants ou pour des raisons qui ne justifient pas la détention (par exemple remise d'une personne en vue de son interrogatoire).

Du fait que l'exécution d'un mandat d'arrêt européen exige à la fois l'arrestation et la détention d'une part, et la remise d'autre part, l'analyse des différences entre le droit transnational et les autorités répressives a également été prise en considération dans le projet pilote à un troisième niveau.

Dans une partie ultérieure, le projet pilote s'appuie sur des questions générales relatives à la confiance et l'évaluation mutuelle, se référant ainsi au deuxième objectif du projet qui vise à élaborer un cadre général pour évaluer (et renforcer) la confiance mutuelle dans la coopération en matière pénale. À cette fin, le projet pilote tend à évaluer la pertinence des aspects procéduraux et institutionnels pour renforcer la confiance mutuelle entre les États membres. Certains de ces aspects sont considérés comme particulièrement pertinents pour le mandat d'arrêt européen (les conditions de délivrance d'un mandat d'arrêt, la période maximale de détention, les recours juridiques, les conditions de détention) et exigent donc à un examen plus approfondi pour établir si (et dans quelle mesure) la confiance mutuelle est bien fondée. Dernier point, mais non le moindre, le projet pilote recueille les expériences de la méthodologie d'évaluation actuelle et recherche les leçons à tirer de la quatrième série d'évaluations mutuelles.

Les méthodes d'évaluation qui ont été appliquées

Le cœur de l'étude de cas sur le principe de proportionnalité et le mandat d'arrêt européen est l'analyse juridique et les visites d'évaluation sur site par les pairs (experts nationaux). L'analyse juridique donne un aperçu de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen dans le droit national de chacun des pays participants (la France, les Pays-Bas et l'Allemagne), éventuellement dans le contexte de politiques

documentées. L'analyse de documents et de textes, l'analyse de la jurisprudence et la revue de la littérature ont été intégrées à cette analyse juridique. L'évaluation par les pairs est le deuxième élément destiné à explorer la pratique de mise en œuvre dans les trois pays participants. Les visites d'évaluation sur site ont fourni le cadre d'une évaluation qualitative des données au moyen d'entretiens. Comme les entretiens ont livré une image complète de 'ce qui se passe', il a été considéré comme essentiel d'aborder l'ensemble des praticiens concernés par le MAE (les juges, procureurs, fonctionnaires des autorités centrales et des unités nationales du Système d'information Schengen ainsi que les avocats de la défense).

Du fait que les visites d'évaluation par les pairs ont été limitées à la France, l'Allemagne et les Pays-Bas et que les résultats de ces visites ne peuvent pas être automatiquement étendus aux autres États membres de l'UE, des enquêtes ont complété la "méthode d'évaluation par les pairs" afin d'évaluer la pratique du mandat d'arrêt européen et le principe de proportionnalité du point de vue des autorités judiciaires et des avocats de la défense d'autres pays de l'UE. Ces enquêtes ont été adressées respectivement aux points de contact nationaux du Réseau judiciaire européen en matière pénale et aux avocats du Conseil des barreaux européens.

La dernière source d'information qui a été utilisée dans le projet concerne des données statistiques sur la procédure de mandat d'arrêt européen et les systèmes nationaux de justice pénale des trois pays participants. Ces données ont été utilisées pour compléter les résultats des visites d'évaluation par les pairs et éviter des interprétations ou des conclusions erronées. Afin d'évaluer la base empirique de confiance mutuelle, la collecte de données statistiques ne se limite pas à la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, mais est également liée à la capacité et à la performance des systèmes de justice pénale des pays participants.

4 Guide de lecture

Comme mentionné plus haut, cette version abrégée du rapport final ne peut que contenir un résumé des principaux résultats et nos conclusions / recommandations sur les deux thèmes du projet, à savoir (1) le mandat d'arrêt européen et l'application du principe de proportionnalité, et (2) le développement d'un cadre d'évaluation commun sur la confiance mutuelle et la coopération judiciaire en matière pénale. Les questions qui sont mentionnées dans la partie introductive A (l'histoire et le contenu du projet, les aspects procéduraux et institutionnels liés à la confiance mutuelle, l'élaboration des méthodes qui peuvent être utilisées pour évaluer la confiance mutuelle et la coopération judiciaire, l'explication du projet pilote sur le principe de proportionnalité et le mandat d'arrêt européen ainsi que les listes de contrôle et les questionnaires qui ont été utilisés pour mettre en œuvre la méthodologie) sont élaborées plus en détail dans le rapport intégral (disponible en anglais uniquement). En outre, ce rapport intégral contient les résultats de l'analyse juridique et les examens par les pairs sous la forme de rapports détaillés sur la France, les Pays-Bas et l'Allemagne, y compris l'analyse des données statistiques de chaque pays, ainsi que les principaux résultats des réponses aux enquêtes auprès des autorités judiciaires via le Réseau judiciaire européen et les avocats de la défense. Ces parties ne sont pas reproduites ici. Par conséquent, nous renvoyons au rapport intégral. Les parties suivantes B et C contiennent l'intégralité des derniers chapitres du rapport final.

Conformément à la double approche de ce projet - et pour répondre aux attentes d'un public cible éventuellement différent (des praticiens de la justice intéressés par les procédures de mandat d'arrêt européen ou bien des décideurs et universitaires intéressés par les aspects méthodologiques liés aux études d'évaluation comparatives dans leur juridiction pénale) - les deux parties suivantes ont été conçues pour répondre à chacune de ces deux approches séparément.

La partie B traite, dans sa première section, de l'analyse comparative des rapports nationaux et des enquêtes en relation avec le mandat d'arrêt européen et le principe de proportionnalité. En d'autres termes, cette première section présente les principaux résultats de l'évaluation de l' "étude de cas". Elle est suivie d'une deuxième section qui tire les conclusions au regard des instruments évalués, c'est à dire qu'elle contient des recommandations pour une utilisation proportionnelle du mandat d'arrêt européen. La partie C est conçue comme la partie méthodologique. Ici, les principales conclusions du projet pilote sont associées à une proposition concrète de cadre commun pour l'évaluation de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire en matière pénale. Dans cette proposition, plusieurs méthodes d'évaluation sont recommandées (l'évaluation par les pairs, les données statistiques du gouvernement, l'analyse juridique et l'utilisation des rapports (d'état de droit) des organisations européennes et internationales et des organisations non gouvernementales). La nécessité de développer une méthode de tableau de bord de la justice pénale, en ligne avec le tableau de bord de la justice (civile) de l'UE, est également discutée dans cette partie du rapport.



Partie B

Partie B

Le mandat d'arrêt européen et le principe de proportionnalité - constatations et recommandations

1 Vue d'ensemble comparative des rapports et des enquêtes au niveau des pays

Martin Böse

1.1 Le principe de proportionnalité dans le droit européen et dans les systèmes nationaux de justice pénale

1.1.1 Le droit européen

Le principe de proportionnalité fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union européenne. De nombreuses dispositions du Traité⁴ font explicitement référence à ce principe ou à l'un de ses éléments ("nécessaires")⁵, et dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice⁶, le principe de proportionnalité est établi comme l'un des principes généraux du droit communautaire. La Cour a défini le concept du principe de proportionnalité comme suit:

"En vertu de ce principe, les mesures sont licites à condition que elles soient appropriées et nécessaires pour atteindre les objectifs légitimes poursuivis par la législation en question. Bien sûr, quand on a le choix entre plusieurs mesures appropriées, la mesure la moins onéreuse doit être utilisée et les charges imposées ne doivent pas être disproportionnées par rapport aux buts poursuivis".⁷

Ainsi, une mesure est conforme au principe de proportionnalité si:

- la mesure poursuit un objectif légitime,
- elle est appropriée pour atteindre cet objectif,
- la mesure est nécessaire pour atteindre l'objectif, c'est-à-dire que des moyens moins attentatoires et tout aussi efficaces ne sont pas disponibles,
- et les moyens employés ne sont pas disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis (l'équilibre des intérêts, la proportionnalité au sens étroit du terme).⁸

Le principe de proportionnalité n'est pas nécessairement lié aux droits individuels, mais à un principe objectif.⁹ En particulier, la référence au principe de proportionnalité peut être fait pour protéger les droits de souveraineté et les compétences des États membres: conformément à l'art. 5 (4) TUE, toute action législative de l'Union ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité.¹⁰ Dans ce contexte particulier avec le principe de subsidiarité¹¹, le test de proportionnalité est "lié à la

.....
⁴ Voir par exemple l'art. 5 (4) TEU, art. 69 et 296 (1) TFEU, art. 49 (3) CDF, art. 52 (1) CDF.

⁵ Voir par exemple l'art. 21 (2), art. 43 (2), Art. 48 (1), Art. 66, Art. 67 (3), Art. 75, Art. 77 (3), Art. 80 (2), Art. 81 (2), Art. 82 (2), Art. 113, Art. 114 (4) TFEU

⁶ ECJ, affaire 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster und Berodt & Co*, [1970] ECR 1161 par. 20 et seq.; affaire 122/78, *SA Buitoni v. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles*, [1979] ECR 677 par. 16/18 et seq.; affaire 265/87, *Schräder v. Hauptzollamt Gronau*, [1989] ECR 2237 par. 20 et seq.

⁷ ECJ, affaire 265/87, *Schräder v. Hauptzollamt Gronau*, [1989] ECR 2237 par. 21.

⁸ ECJ, jugement du 15 novembre 2012, affaires jointes C-539/10 et C-550/10, *Stichting Al-Aqsa v. Council*, par. 122 et seq.; J. Kühling, *Droits fondamentaux*, in: A. von Bogdandy/J. Bast (ed.), *Principles of European Constitutional Law*, 2nd edition, Oxford 2010, p. 479 (505-506).

⁹ E. Pache, "Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften", [1999] *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1033 (1036-1037).

¹⁰ Voir aussi l'art. 296 (1) TFEU.

¹¹ Voir l'opinion de l'Avocat général Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer of 12 September 2006, affaire C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, [2007] ECR I-3638 par. 61 et seq.

compétence”.¹² Ce concept objectif de la proportionnalité peut également s’appliquer à l’impact financier et aux coûts de la mesure à prendre.¹³

Néanmoins, la fonction essentielle du principe de proportionnalité consiste à fournir une protection contre les violations des droits individuels. De même, l’art. 52 (1) 2 de la Charte des droits fondamentaux (CDF) dispose:

“Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d’intérêt général reconnus par l’Union ou au besoin de protection des droits et libertés d’autrui.”

Nonobstant le champ d’application (limité) de la Charte (art. 51 CDF), ceci s’applique à toute limitation d’un droit fondamental garanti par la Charte, et à toute mesure prise dans le cadre d’une procédure pénale en particulier. En ce qui concerne la condamnation pénale, l’art. 49 (3) CDF prévoit explicitement que la peine ne doit pas être disproportionnée par rapport au délit.

1.1.1.1 La proportionnalité de l’arrestation et de la détention

Pour l’évaluation du MAE, la proportionnalité de l’arrestation et de la détention est un enjeu crucial. La liberté de la personne est garantie par l’art. 6 de la Charte qui, selon l’art. 52 (3) CDF, a la même signification et la même portée que l’art. 5 de la CEDH.¹⁴ L’art. 5 (1) de la CEDH donne une liste de motifs légitimes d’arrestation et de détention, en particulier la détention des personnes condamnées à une peine criminelle (art. 5 (1) lit. a CEDH), l’arrestation et la détention d’un suspect aux fins de poursuites (la détention provisoire, art. 5 (1) lit. c CEDH), et l’arrestation et la détention aux fins d’extradition (art. 5 (1) lit. f CEDH). L’art. 5 (3) et (4) de la CEDH prévoit des garanties procédurales, en particulier le droit à un contrôle judiciaire.

Dans sa jurisprudence relative à l’art. 155 (1) lit. c CEDH, la Cour européenne des droits de l’homme a toujours estimé que la détention provisoire devait répondre aux exigences fixées par le principe de proportionnalité. Si le prévenu est détenu en vue d’assurer sa présence au procès, il doit être établi que la détention de la personne est strictement nécessaire à cette fin et que d’autres mesures, moins strictes, ne sont pas disponibles (ou pas aussi efficaces).¹⁶ La Convention elle-même se réfère à des mesures alternatives en affirmant que la libération du prévenu peut être subordonnée à une garantie de comparaître à son procès (art. 5 (3) 2 CEDH). En conséquence, la Cour a jugé qu’il y a violation de l’art. 5 (1) lit. c CEDH si la juridiction nationale a omis d’examiner si des moyens moins intrusifs (par exemple une caution) étaient

.....
¹² G. Lienbacher, Article 5 EUV, in: J. Schwarze (ed.), EU Kommentar, 3rd edition, Baden-Baden 2012, par. 35-36 (“Der kompetenzbezogene Grundsatz der Verhältnismäßigkeit”).

¹³ Voir le Protocole d’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, O.J. C 306 of 17 décembre 2007, p. 150 (art. 5), voir aussi l’art. 192 (5) TFUE («coûts jugés disproportionnés»); voir plus loin CJCE, arrêt du 11 mai 2011, affaire C-176/09, *Luxembourg contre Parlement et Conseil*, par. 61 et seq., 68 et seq.

¹⁴ Voir aussi les explications officielles à la Charte, JO C 303 du 14 décembre 2007, p. 17 (19); opinion de l’Avocat général *Eleanor Sharpston* du 18 octobre 2012, affaire C-396/11, *Radu*, par. 58.

¹⁵ ECtHR, jugement du 4 mai 2006, affaire no. 38797/03, *Armbruszkiewicz contre Pologne*, § 31; jugement du 18 mars 2008, affaire no. 11036/03, *Ladent contre Pologne*, § 55; jugement du 14 octobre 2010, requête no. 38717/04, *Khayredin v. Ukraine*, § 28.

¹⁶ ECtHR, jugement du 18 mars 2008, requête no. 11036/03, *Ladent v. Poland*, §§ 55-56.

disponibles et suffisants pour assurer la présence du prévenu au procès.¹⁷ En outre, lors de l'évaluation de la proportionnalité de la détention provisoire, le tribunal doit prendre en considération la gravité de l'infraction et la peine qui est susceptible d'être imposée ; en cas de délits mineurs, qui sont susceptibles d'être sanctionnés par une amende ou toute autre peine peu sévère, la détention provisoire est considérée comme disproportionnée.¹⁸

La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme sur la détention aux fins d'extradition (art. 5 (1) lit. f CEDH) suit le même raisonnement. Selon la Cour, la détention doit être étroitement liée au motif valable (l'expulsion ou l'extradition); le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés; et la durée de la détention ne doit pas dépasser ce qui peut être raisonnablement exigé pour atteindre le but poursuivi. ¹⁹ Ainsi, il ressort de la jurisprudence que l'arrestation et la détention fondées sur l'un des motifs énumérés à l'art. 5 (1) de la CEDH sont soumises aux limitations prévues par le principe de proportionnalité ; néanmoins, la portée du test de proportionnalité qui doit être appliqué varie en fonction du type de détention en cause.²⁰ En conséquence, l'introduction d'un signalement dans le SIS-II (qui se traduira immédiatement par une arrestation de la personne recherchée) est soumise à un test de proportionnalité. ²¹

Sur la base de cette jurisprudence, l'avocat général Sharpston a récemment déclaré que l'autorité judiciaire d'exécution d'un mandat d'arrêt européen doit respecter le principe de proportionnalité:

“La privation de liberté et la remise forcée de la personne concernée par la procédure de mandat d'arrêt européen constitue une ingérence dans le droit de cette personne à la liberté aux termes de l'art. 5 de la Convention et de l'art. 6 de la Charte. Cette ingérence est normalement justifiée comme ‘nécessaire dans une société démocratique’ en vertu de l'art. 5 (1) (f) de la Convention. Néanmoins, la détention en vertu de cette disposition ne doit pas être arbitraire. Pour éviter qu'elle ne le soit, cette détention doit être effectuée de bonne foi; elle doit être étroitement liée au motif de détention invoqué par l'autorité judiciaire d'exécution; le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés; et la durée de la détention ne doit pas dépasser ce qui peut être raisonnablement exigé pour atteindre le but poursuivi (satisfaisant ainsi au test de proportionnalité)”²²

Ainsi, si la personne recherchée a été arrêtée dans l'État d'exécution, les autorités nationales de cet Etat sont tenues d'examiner si sa détention est strictement nécessaire ou si des moyens moins intrusifs sont disponibles pour l'empêcher de prendre la fuite (art. 12 DCMAE).

.....

¹⁷ ECtHR, judgment of 4 May 2006, requête no. 38797/03, *Armbruszkiewicz v. Poland*, § 32; judgement du 18 mars 2008, requête no. 11036/03, *Ladent v. Poland*, § 56.

¹⁸ ECtHR, judgement du 18 mars 2008, requête no. 11036/03, *Ladent v. Poland*, § 56.

¹⁹ ECtHR, judgement du 19 février 2009, requête no. 3455/05, *A. and others v. United Kingdom*, par. 164.

²⁰ ECtHR, judgement du 12 septembre 2012, requêtes nos. 25119/09, 57715/09 and 57877/09, *James, Wells and Lee v. United Kingdom*, par. 195. En ce qui concerne la détention de personnes condamnées (art. 5 (1) lit. a CEDH), le tribunal a considéré que la durée de la peine imposée est une question pour les autorités nationales plutôt que pour le tribunal (*ibid.*), voir toutefois l'évaluation du tribunal dans cette affaire (par. 201 et seq.).

²¹ Art. 21 Décision du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système de seconde génération d'information Schengen (SIS II) (2007/533/JAI), JO L 205 du 7 août 2007, p. 63.

²² Avocat général Eleanor Sharpston, opinion du 18 octobre 2012, affaire C-396/11, *Radu*, par. 62.

1.1.1.2 La proportionnalité des sanctions pénales

Le principe de proportionnalité ne s'applique pas seulement dans le cadre d'une procédure pénale et de la législation transnationale, mais aussi à la sanction pénale (Art. 49 (3) CDF). Cela se reflète aussi dans l'art. 83 (2) du TFUE qui assujettit l'exercice de la compétence du droit pénal à la condition qu'un rapprochement des législations pénales des États membres se révèle "essentielle" (nécessaire) afin d'assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union. Le Traité se réfère ainsi à un sous-principe du principe de proportionnalité, c'est-à-dire la règle selon laquelle le droit pénal devrait être tenu comme un moyen de dernier recours (*ultima ratio*).²³ Plus généralement, la Cour a déclaré, dans le cas du maïs grec, que les États membres doivent veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées et que les sanctions appliquées soient efficaces, proportionnées et dissuasives.²⁴

La proportionnalité de la sanction pénale peut se poser sous deux aspects. Elle peut tout d'abord être liée à la question de savoir si une condamnation pénale est légitime ou non. En second lieu, la sévérité de la peine doit correspondre à la gravité de l'infraction.

En ce qui concerne le premier aspect, le principe de proportionnalité exige du législateur de définir un objectif légitime (la protection d'un intérêt juridique) et de déterminer si le droit pénal est un instrument approprié, nécessaire (*ultima ratio*) et adéquat (proportionnel) pour atteindre cet objectif.²⁵ Un engagement politique correspondant a été indiqué dans le programme de Stockholm du Conseil, déclarant:

"Les dispositions pénales ne devraient être introduites que lorsqu'elles sont considérées comme essentielles pour la protection des intérêts et, en règle générale, elles ne devraient être utilisées qu'en dernier recours."²⁶

Néanmoins, le législateur national et le législateur européen ont une marge d'appréciation lorsqu'ils adoptent des dispositions pénales.²⁷ Pour autant, les législateurs nationaux et européen disposent d'une marge d'appréciation discrétionnaire lorsqu'ils adoptent des dispositions de droit pénal. Il n'y a donc que quelques cas dans lesquels une sanction pénale a été considérée comme disproportionnée en tant que telle. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'une criminalisation du comportement homosexuel est une violation du droit à la vie privée (art. 8 CEDH) parce que l'ampleur et le caractère absolu de l'infraction pénale va bien au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique.²⁸ Dans un autre cas, une disposition de droit pénal sur l'avortement a été jugée incompatible avec l'art. 8 CEDH, car elle ne prévoyait pas une procédure par laquelle une femme enceinte aurait pu savoir si elle pouvait prétendre à un avortement légal en Irlande aux motifs du risque pour sa vie ou sa grossesse.²⁹

.....

²³ Voir Avocat général Mazak, opinion du 28 juin 2007, affaire C-440/05, *Commission contre Conseil*, [2007] ECR I-9100 par. 71, 102.

²⁴ ECJ, affaire 68/88, *Commission contre la Grèce*, [1989] ECR 2985 par. 24.

²⁵ Voir P. Asp et alii, «Manifesto on European Criminal Policy», [2009] *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 707 (709 et seq.), avec divers exemples.

²⁶ O.J. C 115 of 4 May 2010, p. 1 (15).

²⁷ M. Böse, «Le principe de proportionnalité et la protection des intérêts juridiques (*Verhältnismäßigkeit und Rechtsgüterschutz*)», [2011] *European Criminal Law Review* 35 (37-38 and *passim*).

²⁸ ECtHR, jugement du 22 octobre 1981, requête no. 7525/76, *Dudgeon contre le Royaume-Uni*, Series A no. 45, §§ 61-62; voir en contraste ECtHR, jugement du 12 avril 2012, requête no. 43547/08, *Stübing v. Germany*, §§ 55-67 (pas de violation de l'art. 8 de la CEDH à l'égard de l'infraction pénale d'inceste).

²⁹ ECtHR jugement du 16 octobre 2010, requête no. 25579/05, *A, B et C contre l'Irlande*, § 243.

Dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice, la proportionnalité des sanctions pénales a été abordée lorsque le droit pénal national interférait avec les libertés économiques du Traité (la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux). Dans plusieurs cas, la Cour a jugé qu'une loi nationale interdisant un certain comportement est en infraction avec le droit communautaire et, par conséquent, qu'une violation de la disposition nationale ne doit pas être punie d'une peine criminelle.

³⁰

D'autre part, le test de proportionnalité peut être lié à la nature et au niveau de la sanction pénale. Dans ce contexte particulier, la proportionnalité n'est pas (seulement) établie à l'égard de l'objectif poursuivi, mais en rapport avec la nature et la gravité de la conduite qui doit être punie (Art. 49 (3) CDF). En conséquence, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'un tribunal pénal imposant une peine sera compétent pour apprécier la proportionnalité entre la faute et la sanction.³¹

La sanction proportionnelle exige un régime cohérent, avec un classement des différentes catégories de crimes et de peines. Ainsi, la proportionnalité de la sanction pénale doit être ajustée par rapport aux sanctions prévues pour d'autres infractions (semblables, plus ou moins graves). Ce concept comparatif de proportionnalité est appelé la proportionnalité ordinale.³²

Encore une fois, ceci peut être illustré en se référant à la jurisprudence de la Cour européenne de justice sur les libertés économiques du droit de l'UE: dès lors qu'un ressortissant d'un État membre a le droit de circuler librement dans l'Union, l'impossibilité d'obtenir les documents nécessaires (carte d'identité, passeport) ne peut pas être considérée comme équivalent aux infractions correspondantes d'un ressortissant d'un État tiers, qui n'a pas en soi le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre concerné, et qui a besoin d'un permis de séjour. Appliquer le même régime de sanctions à un ressortissant d'un État tiers et à un citoyen d'un autre État membre se traduirait par une sanction disproportionnée par rapport à ce dernier si un ressortissant qui ne se conforme pas à des exigences formelles similaires n'est éligible qu'à des peines beaucoup plus légères.³³

Le concept de proportionnalité ordinale peut être appliqué dans le cadre d'un système national de justice pénale, mais aussi dans un système de sanctions européennes telles que le régime de sanctions du droit européen de la concurrence. En vertu de l'art. 23 (3) du règlement n° 1/2003³⁴, en fixant le montant de l'amende, la Commission doit tenir compte de la gravité et de la durée de l'infraction. Dans ses lignes directrices sur le calcul des amendes³⁵, la Commission a publié la méthode de calcul des amendes et, en particulier, les facteurs aggravants (par exemple un comportement illégal continu ou répété, le rôle de

.....

³⁰ Voir par exemple ECJ, affaire 8/74, *Dassonville*, [1974] ECR 837; affaires jointes C-338/04, C-359/04 et C-360/04, *Placanica et autres*, [2007] ECR I-1891 par. 68 et seq.

³¹ ECtHR, jugement du 10 février 1983, requête no. s. 7299/75 and 7496/76, *Albert et Le Compte contre la Belgique*, Series A no. 58, §§ 36, 37.

³² A. von Hirsch, *Censure et Sanctions*, 1993, p. 18-19.

³³ ECJ, affaire 8/77, *Sagulo, Brenca et Bakhoucha*, [1977] ECR 1495 par. 10-13; voir aussi ECJ, affaire C-193/94, *Skanavi*, [1996] ECR I-929 par. 34 et seq.

³⁴ O.J. L 1 du 4 janvier 2003, p. 1.

³⁵ O.J. C 210 du 1er septembre 2006, p. 2 (4).

leader dans l'affaire traitée, les effets suffisamment dissuasifs de l'amende) et les facteurs atténuants (par exemple la coopération avec la Commission).

La proportionnalité de la sanction, cependant, peut également être évaluée en termes absolus, c'est à dire sans référence à un système de sanctions donné. Ce concept de proportionnalité est appelé la proportionnalité cardinale.³⁶ Un test de proportionnalité absolue ne peut toutefois indiquer des limites extérieures de la peine proportionnée qu'en déclarant, par exemple, que l'emprisonnement à vie est disproportionné par rapport à un larcin.³⁷

Ainsi, dans sa jurisprudence relative à l'art. 5 (1) lit. a CEDH et de la proportionnalité de l'emprisonnement, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la durée de la peine imposée était l'affaire des autorités nationales plutôt que celle de la Cour.³⁸ Néanmoins, la Cour a déclaré qu'une personne condamnée, qui a purgé sa peine, ne peut être soumise à la détention préventive sans avoir accès à des cours de réadaptation appropriés.³⁹ Dans une autre affaire, la Cour a jugé que la détention de plus de cinq ans à la suite d'un manquement à une condition de libération sous caution est disproportionnée et, par conséquent, constitue une violation de l'art. 5 (1) CEDH.⁴⁰

Par ailleurs, une sanction pénale disproportionnée (en termes absolus) pourrait s'apparenter à une violation de l'art. 3 CEDH et de l'art. 4 CDF interdisant tous deux les châtiments inhumains ou dégradants. Bien que la Cour européenne des Droits de l'Homme n'ait pas exclu que la peine disproportionnée pourrait aboutir à une peine inhumaine ou dégradante, elle a déclaré qu'une peine de cinq ans d'emprisonnement n'atteint pas le seuil minimum de gravité requis par l'art. 3 CEDH.⁴¹ Dans un arrêt récent, la Cour a déclaré qu'une sanction "fortement disproportionnée" pourrait s'apparenter à de mauvais traitements contraires à l'art. 3 CEDH ; néanmoins, la Cour a souligné que les critères de "disproportionnalité exagérée" ne seront atteints que dans des occasions rares et uniques.⁴²

1.1.1.3 La proportionnalité et la confiance mutuelle

Depuis le Conseil européen de Tampere, le principe de reconnaissance mutuelle est considéré comme la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière pénale.⁴³ En vertu du traité de Lisbonne, il est devenu partie intégrante du droit primaire de l'UE (art. 67 (3), art. 82 (1) du TFUE). Le mandat d'arrêt européen est la première mesure d'application du principe de reconnaissance mutuelle, et il est basé sur le

.....
³⁶ A. von Hirsch, *supra*, p. 18-19.

³⁷ P. Asp, «Deux notions de proportionnalité», in: K. Nuotio (ed.), *Festschrift in honour of Raimo Lahti*, Helsinki 2007, p. 207 (216).

³⁸ ECtHR, jugement du 2 mars 1987, requête no. 9787/82, *Weeks contre le Royaume-Uni*, Series A no. 114, § 50 ; ECtHR, jugement du 12 septembre 2012, requêtes nos. 25119/09, 57715/09 et 57877/09, *James, Wells et Lee contre le Royaume-Uni*, § 195.

³⁹ ECtHR, *James, Wells et Lee contre le Royaume-Uni*, *ibid.*, §§ 201 et seq., § 221.

⁴⁰ ECtHR, jugement du 27 juillet 2010, requête no. 28221/08, *Gatt v. Malta*, §§ 43-44 et §§ 51-52, en vertu de l'art. 5 (1) lit. b CEDH («détention... aux fins de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi»), voir aussi à propos d'une détention fondée sur une condamnation arbitraire: ECtHR, jugement du 29 mai 1997, requête no. 19233/91, *Tsirlis et Kouloumpas contre la Grèce*, Reports of Judgments and Decisions, 1997-III, § 62.

⁴¹ ECtHR, jugement du 27 juillet 2010, requête no. 28221/08, *Gatt contre Malte*, § 29.

⁴² ECtHR, jugement du 17 janvier 2012, requêtes nos. 66069/09 et 130/10 et 3896/10, *Vinter et autres contre le Royaume-Uni*, § 89.

⁴³ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 No. 33.

niveau de confiance élevé entre les États membres.⁴⁴ Dès le début, il a été considéré comme essentiel pour la confiance mutuelle que les États membres respectent les normes minimales communes, en particulier en ce qui concerne les principes juridiques fondamentaux consacrés par l’art. 6 du TUE.⁴⁵

Étant donné que tous les États membres partagent des valeurs communes telles que la démocratie, la primauté du droit et le respect des droits de l’homme (art. 2 et art. 6 TUE), le principe de reconnaissance mutuelle est basée sur la présomption que chaque État membre est à la hauteur de ces normes et se conforme à ses obligations au titre de la CEDH. En conséquence, la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle ne peut être suspendue qu’en cas de violation grave et persistante des principes énoncés à l’art. 6 (1) TUE (voir art. 7 (1) et (2) TUE).⁴⁶

Nonobstant ce seuil élevé, il y a des raisons de supposer que la question des droits de l’homme peut suspendre l’obligation d’un État membre de reconnaître et d’exécuter un mandat d’arrêt européen, également dans des cas individuels. La décision-cadre le prévoit explicitement:

“Rien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme une interdiction de refuser la remise d’une personne qui fait l’objet d’un mandat d’arrêt européen s’il y a des raisons de croire, sur la base d’éléments objectifs, que ledit mandat a été émis dans le but de poursuivre ou de punir une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de son origine ethnique, de sa nationalité, de sa langue, de ses opinions politiques ou de son orientation sexuelle”⁴⁷

En outre, l’art. 1 (3) de la décision-cadre rappelle l’obligation des États membres de respecter les droits fondamentaux et les principes fondamentaux de l’Union.⁴⁸ En ce qui concerne la remise de la personne arrêtée, cette obligation pourrait entrer en conflit avec le principe de reconnaissance mutuelle.

La tension entre l’obligation de respecter les droits de l’homme et la reconnaissance mutuelle a été récemment abordée par la Cour de justice dans le domaine de la politique commune d’asile. Comme le mandat d’arrêt européen, le régime d’asile européen commun est basé sur le principe de reconnaissance mutuelle et l’hypothèse que chaque État membre respecte les droits fondamentaux tels qu’ils sont énoncés à l’art. 6 TUE.⁴⁹ Par conséquent, la Cour conclut que l’on peut supposer que le traitement des demandeurs d’asile dans tous les États membres est conforme aux exigences de la CDF et de la CEDH (“présomption de conformité”) et que même une violation de ces droits par l’État membre responsable sera sans incidence sur les obligations des autres États membres en vertu du régime d’asile européen commun, car sinon ces obligations seraient vidées de leur contenu.⁵⁰ Néanmoins, la présomption que les États membres se

.....
⁴⁴ Examen (10) de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d’arrêt européen, JO L 190 du 18 juillet 2002, p. 1, voir aussi concernant l’art. 54 CAAS: CJCE, affaires jointes C-187/01 et C-385/01, *Gözütok and Brügge*, [2003] ECR 1345 par. 33.

⁴⁵ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 No. 33; considérants (12) et (13) de la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen.

⁴⁶ Considérant (10) de la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen.

⁴⁷ Considérant (12) de la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen.

⁴⁸ Voir aussi le Considérant (13) de la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen.

⁴⁹ ECJ (Grande Chambre), jugement du 21 décembre 2011, affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *N.S. et autres*, par. 14-15, avec d’autres références.

⁵⁰ ECJ, *ibid.*, par. 80 et seq.

conformément à leurs obligations en vertu de la CDF et de la CEDH n'est pas concluante, mais permet d'apporter des preuves du contraire.⁵¹ La Cour a conclu que:

“L'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que les États membres, y compris les juridictions nationales, ne peuvent pas transférer un demandeur d'asile à l'État membre responsable “ au sens du règlement n° 343/2003 lorsqu'ils ne peuvent ignorer que des carences systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile d'un État membre constituent des motifs sérieux de penser que le demandeur d'asile serait exposé à un risque réel d'être soumis à un traitement inhumain ou dégradant au sens de cette disposition... ”⁵²

S'agissant du mandat d'arrêt européen, la question de la confiance mutuelle a été soulevée dans l'affaire Radu. Dans ses conclusions, l'avocat général Sharpston a développé un raisonnement assez similaire à celui de la Cour dans l'affaire du droit d'asile. Se référant à l'art. 1 (3) de la décision-cadre et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme dans les cas d'extradition⁵³, elle a déclaré que:

“L'autorité judiciaire compétente... peut refuser la demande de remise...lorsqu'il est démontré que les droits de l'Homme de la personne dont l'extradition est demandée ont été violés, ou seront violés, dans le cadre ou à la suite du processus de remise. Toutefois, un tel refus ne sera admissible que dans des circonstances exceptionnelles. Dans les cas visés aux articles 5 et 6 de la Convention et/ou les articles 6, 47 et 48 de la Charte, l'infraction en question doit être fondamentale pour infléchir l'équité du processus. La personne prétendant une violation doit convaincre le décideur que ses objections sont réellement fondées.... ”⁵⁴

Bien que l'avocat général se soit référé à l'arrêt de la Cour dans l'affaire de l'asile⁵⁵, elle n'a pas soumis l'exception à la confiance mutuelle à des “ déficiences systémiques ” dans l'État membre d'émission. En outre, elle a explicitement rejeté les normes minimales (preuves) de la Cour européenne des droits de l'homme (violation “ flagrante ” des droits de l'homme “ au-delà de tout doute raisonnable ”), mais elle a souligné que les critères doivent être définis de manière qu'il soit pratiquement impossible pour la personne arrêtée de contester la légalité de la remise (violation “ fondamentale ”, “ objections substantiellement bien fondées ”).⁵⁶

Dans le régime de reconnaissance mutuelle des décisions infligeant des sanctions pécuniaires, la décision-cadre correspondante prévoit explicitement un motif de refus fondé sur “ l'ordre public européen ”. L'art. 20 (3) de la décision-cadre concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions financières⁵⁷ dispose que:

.....

⁵¹ ECJ, *ibid.*, par. 99 et seq.

⁵² ECJ, *ibid.*, par. 106.

⁵³ Avocat général *Eleanor Sharpston*, opinion du 18 octobre 2012, affaire C-396/11, Radu, par.70 et seq., 74 et seq.

⁵⁴ *Ibid.*, par. 97.

⁵⁵ *Ibid.*, par. 76.

⁵⁶ *Ibid.*, par. 82 et seq.

⁵⁷ Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires (JO L 76 du 22 mars 2005, p. 16).

“Chaque État membre peut, lorsque le certificat visé à l’article 4 peut donner lieu à une violation de droits fondamentaux ou de principes juridiques fondamentaux consacrés par l’article 6 du Traité, opposer la reconnaissance et l’exécution des décisions.”

Ce raisonnement est valable pour tout droit fondamental, énoncé à l’art. 6 TUE, et s’applique au principe de proportionnalité en particulier. Dans son avis, l’avocat général se réfère explicitement à la proportionnalité des sanctions pénales (Art. 49 (3) CDF), mais elle n’a pas examiné si une sanction disproportionnée pourrait donner lieu à un refus de remise⁵⁸. Néanmoins, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, l’extradition pourrait constituer une violation de l’art. 3 de la CEDH si la sanction prévue dans l’État requérant est considéré comme “exagérément disproportionnée”.⁵⁹ À cet égard, une violation de l’art. 3 CEDH s’appuiera sur la notion de proportionnalité absolue ou cardinale, mentionnée ci-dessus.

Néanmoins, il semble douteux que, dans le cadre du principe de reconnaissance mutuelle, un État membre puisse toujours refuser d’exécuter un mandat d’arrêt européen en se référant aux principes constitutionnels. Dans le considérant (12) du préambule, la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen souligne qu’elle “n’empêche pas un État membre d’appliquer ses règles constitutionnelles relatives à un procès équitable, à la liberté d’association, à la liberté de la presse et à la liberté d’expression dans d’autres médias”. Dans la coopération judiciaire en matière civile, un motif de refus correspondant, basé sur l’ordre public national, est bien établi.⁶⁰

D’autre part, une réserve fondée sur le droit constitutionnel national porterait gravement atteinte à la primauté du droit communautaire. Dans un arrêt récent, la Cour de justice a rejeté une interprétation du droit communautaire (article 53 CDF) qui permet à un État membre de refuser l’exécution d’un mandat d’arrêt européen en se référant aux droits fondamentaux inscrits dans la Constitution nationale.⁶¹ En tout cas, une telle exception à l’obligation de reconnaître et d’exécuter un mandat d’arrêt européen devrait être limitée aux droits fondamentaux visés au considérant (12) de la décision-cadre et ne pas s’appliquer au principe de proportionnalité en tant que tel.

1.1.2 Le droit national

Dans les pays participants, le principe de proportionnalité est considéré comme un principe général du droit. En France et en Allemagne, il peut être dérivé du droit constitutionnel et, aux Pays-Bas, il fait partie intégrante du principe général du juste équilibre des intérêts. En Allemagne, le principe de proportionnalité est l’un des principes constitutionnels les plus importants. Nonobstant son statut de principe général (constitutionnel), le principe de proportionnalité est aussi expressément mentionné dans de nombreuses dispositions législatives et lignes directrices administratives. Par ailleurs, l’applicabilité de ce principe dans

.....

⁵⁸ Ibid., par. 103

⁵⁹ ECtHR, jugement du 17 janvier 2012, requêtes nos. 66069/09 et 130/10 et 3896/10, *Vinter et autres contre le Royaume-Uni*, §§ 88, 89.

⁶⁰ Art. 34 (1) Règlement (CE) n° 44/2001 du 22 décembre 2000 sur la compétence, la reconnaissance et l’exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO L 12 du 16 janvier 2001, p.1): «Une décision ne sera pas reconnue 1. si cette reconnaissance est manifestement contraire à l’ordre public dans l’État membre dans lequel la reconnaissance est demandée... »

⁶¹ ECJ, jugement du 26 février 2013, affaire C-399/11, *Melloni*.

le système national de justice pénale peut être dérivée de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En particulier, le principe de proportionnalité s'applique à la condamnation pénale. En France et en Allemagne, la proportionnalité de l'infraction pénale (in abstracto) fait l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle. Dans les trois pays, le juge doit respecter le principe de proportionnalité lors de l'imposition de la sanction (in concreto), en particulier la sanction doit correspondre à la culpabilité personnelle du délinquant. Étant donné que le système de justice pénale des Pays-Bas adhère au principe d'opportunité (poursuites non obligatoires)⁶², une attention particulière est accordée afin de savoir si des alternatives moins intrusives à des sanctions pénales sont disponibles et suffisantes; à cet égard, des directives administratives fournissent des critères pour le procureur exerçant son pouvoir discrétionnaire. Dans le système de justice pénale français, qui est également régi par le principe d'opportunité, le procureur doit se livrer à un contrôle de proportionnalité dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Dans les lois nationales de procédure pénale, plusieurs dispositions font explicitement référence au principe de proportionnalité. Indépendamment de cette référence explicite, toute mesure interférant avec les droits individuels doit être en conformité avec le principe de proportionnalité. Ceci s'applique en particulier aux mesures coercitives, telles que la surveillance des télécommunications, l'arrestation et la détention provisoire. Le principe de proportionnalité dans le contexte de l'arrestation et de la détention se reflète dans les conditions suivantes:

- une suspicion qualifiée;⁶³
- une gravité minimum de l'infraction dont la personne arrêtée est inculpée;⁶⁴
- un motif de détention (par exemple le risque que le suspect prenne la fuite, falsifie des preuves ou continue à commettre des crimes);⁶⁵
- l'exigence que des moyens moins intrusifs (la mise en liberté sous caution, l'assignation à résidence, le contrôle judiciaire) ne soient pas disponibles ou pas suffisants pour atteindre l'objectif poursuivi;⁶⁶
- des limites de temps pour la durée de la détention provisoire ; cependant, ces limites de temps ne sont pas absolues et peuvent être prolongées dans certaines circonstances (par exemple, dans des cas particulièrement complexes et graves).⁶⁷

En outre, les lois nationales prévoient des garanties procédurales pour assurer la légalité (et la proportionnalité) de l'arrestation. La personne arrêtée a le droit d'être entendue par un tribunal dans les 48 heures.⁶⁸ Si le tribunal émet une ordonnance de détention, le prévenu a le droit de demander l'infirmité

.....

⁶² Article 5 167 et 242 du CPP néerlandais.

⁶³ Article 67 (3) du CPP néerlandais. Article 112 (1) du CPP allemand.

⁶⁴ Article 67 (1) CPP néerlandais (peine maximale de quatre ans d'emprisonnement pour une infraction de la liste) ; l'article 143-1 CPP français (crime ou délit d'au moins trois ans d'emprisonnement) ; voir aussi l'article 113 CPP allemand (la détention est limitée à des cas exceptionnels lorsque la condamnation attendue ne va pas au-delà de six mois d'emprisonnement ou d'une amende de 180 unités journalières).

⁶⁵ Article 67a CPP néerlandais; article 144 CPP français; articles 112 (2) et (3), article 112a CPP allemand.

⁶⁶ Article 80 CPP néerlandais; Articles 144, 138 CPP français; Articles 116, 116a CPP allemand.

⁶⁷ Article 66 CPP néerlandais (90 jours); articles 145-1 (4 mois pour des infractions de gravité moyenne) et 145-2 (1 an pour des infractions graves) CPP français; section 121 CPP allemand (six mois).

⁶⁸ Article 63 CPP français (24 heures, mais extension possible à 48 heures); article 115 CPP allemand.

ou la suspension de l'ordonnance et de faire appel contre la décision, rejetant son application.⁶⁹ En outre, la personne arrêtée doit être informée de ses droits (inter alia) à consulter un avocat, à demander un examen par un médecin et à informer un proche ou une personne en qui elle a confiance.⁷⁰

1.2 Le principe de proportionnalité dans l'État d'émission

1.2.1 Les cadres juridique et institutionnel

Selon les législations nationales de tous les pays participants, un mandat d'arrêt européen peut être émis pour des infractions passibles d'une peine maximale d'au moins un an d'emprisonnement ou l'exécution d'une peine d'au moins quatre mois d'emprisonnement, ce qui correspond au seuil mentionné à l'art. 2 (1) DC MAE.

Néanmoins, les entretiens dans les pays participants ont révélé qu'un MAE (mandat d'arrêt européen) n'est pas délivré lorsque ces critères sont respectés. Des directives internes en Allemagne prévoient même un seuil plus élevé (peine prévue d'au moins un an). De même, les procureurs français et allemands ont déclaré ne pas délivrer un mandat d'arrêt européen pour l'exécution d'une peine d'emprisonnement de six mois ou moins (France) ou sept / dix mois (Allemagne - Cologne / Berlin). Aux Pays-Bas, la proportionnalité d'un mandat d'arrêt européen est évaluée au cas par cas.

Dans les trois pays participants, c'est le procureur qui décide s'il y a lieu de délivrer un mandat d'arrêt européen ou non. Bien que les autorités centrales ne soient pas impliquées dans la prise de décision d'émettre un MAE, les procureurs peuvent demander, le cas échéant, l'assistance d'une autorité centrale ; en France et aux Pays-Bas, les autorités centrales ont un rôle plus important dans la validation formelle du mandat d'arrêt européen, garantissant ainsi la qualité du MAE alors qu'en Allemagne, cette tâche est souvent prise en charge par des unités internes d'entraide judiciaire au sein de (plus importants) services de poursuite. Globalement, il appartient au procureur d'appliquer le critère de proportionnalité lors de la délivrance d'un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites ou d'exécution d'une peine prononcée par une juridiction nationale.

Néanmoins, l'appréciation par le procureur de la proportionnalité est déterminée par la décision de la juridiction compétente. Si un tribunal a imposé une peine privative de liberté qui doit être exécutée au moyen de la délivrance d'un mandat d'arrêt européen, la tribunal a implicitement établi que la peine (et son exécution par la détention) est proportionnée. Ainsi, le procureur suivra généralement l'appréciation du tribunal et s'abstiendra de délivrer un MAE si la dimension transnationale de l'affaire peut engendrer une discussion sur la question de proportionnalité (à savoir, les cas qui ne répondent pas au seuil minimal, voir supra).

De même, en France et en Allemagne, l'appréciation du procureur pour la délivrance d'un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuite est fondée sur un mandat d'arrêt national émis par un juge d'instruction ou un tribunal. Le mandat d'arrêt national étant soumis au principe de proportionnalité, les procureurs

⁶⁹ Article 69, 71 CPP néerlandais; articles 148, 186 CPP français; articles 117, 304 CPP allemand.

⁷⁰ Article 63-1 CPP français; article 114b CPP allemand.

français se reposent sur l'évaluation faite par le tribunal de la proportionnalité du mandat d'arrêt national lors de la conversion en mandat d'arrêt européen. En Allemagne, la pratique des procureurs diffère: dans certains districts, un mandat d'arrêt européen est délivré "automatiquement" si un tribunal a émis un mandat d'arrêt national (Francfort), dans d'autres, le procureur évalue lui-même la proportionnalité du MAE (Berlin, Cologne). Selon l'enquête du RJE, la situation est assez similaire dans la plupart des autres États membres où la délivrance d'un mandat d'arrêt européen suppose également l'existence préalable d'un mandat d'arrêt national émis par un juge, qui effectue un test de proportionnalité.

La décision du procureur est par conséquent principalement basée sur la décision du tribunal ; le contrôle juridictionnel ex-ante fournit ainsi à la personne recherchée une protection judiciaire de la liberté individuelle.⁷¹ Néanmoins, la décision du procureur de délivrer un MAE ne peut être contestée devant les tribunaux. En conséquence, le contrôle judiciaire ne sera pas disponible avant l'arrestation, respectivement il ne sera disponible que dans la mesure où le mandat d'arrêt national fait l'objet d'un recours.⁷²

1.2.2 Le critère de proportionnalité

Dans tous les pays participants, le seuil minimal d'un mandat d'arrêt européen (peine maximale d'au moins un an d'emprisonnement, peine d'au moins quatre mois d'emprisonnement, art. 2 (1) DC MAE) est correctement transposé dans le droit national. Ce seuil, toutefois, définit seulement une norme minimale de proportionnalité. Même si cette norme minimale est respectée, l'autorité émettrice effectue un test de proportionnalité comportant divers aspects du cas individuel. Dans les pays participants, les procureurs nationaux appliquent principalement les critères mentionnés dans le Manuel européen sur la façon de délivrer un MAE, même s'ils n'ont pas toujours connaissance de ce manuel (France).

Dans tous les pays participants, la gravité de l'infraction semble être le critère le plus important. Aux Pays-Bas, il semble que le MAE soit utilisé "uniquement pour les crimes les plus lourds" alors que les données statistiques sur les MAE émis par les procureurs allemands révèlent que cet instrument est également appliqué à des délits mineurs (c'est-à-dire le vol d'objets de faible valeur, les insultes, la dégradation de biens). Les enquêtes sur site révèlent aussi que le MAE n'est pas uniquement délivré pour des crimes graves ; en particulier, la fraude est parmi les trois premières infractions dans la liste pour lesquelles des MAE sont délivrés dans les États membres (enquête RJE), et les avocats de la défense ont indiqué que les MAE sont très souvent émis pour des infractions qui ne sont pas graves (sondage auprès des avocats de la défense).

En Allemagne et en France, la gravité de l'infraction et la peine prévue (y compris les aspects de condamnations antérieures, la possibilité raisonnable de condamnation, et l'intérêt public dans une poursuite efficace) ont déjà été examinées par le juge qui a décerné le mandat d'arrêt national. Selon l'enquête RJE, les critères jugés les plus importants sont la possibilité de détention, la gravité de l'infraction et la peine prévue. Dans les cas mineurs, le procureur peut s'abstenir d'émettre un MAE contre un suspect étranger qui est censé être à l'étranger et ne pas avoir de permis de séjour (Allemagne).

.....
⁷¹ Cf. aussi la réponse de l'Association européenne du Barreau pénal au Home Office Extradition Review, p. 4 (disponible à: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf), soulignant qu'il semble que les MAE sont souvent émis par les procureurs sans la participation de juges ou d'une autorité «suffisante pour offrir les garanties d'indépendance nécessaires «au sens de l'art. 5 (3) CEDH.

⁷² Voir l'article 304 du CPP allemand («Beschwerde»).

Certains critères (les conditions de détention, l'exercice effectif des droits de la défense, le droit à la vie privée et familiale) ne peuvent pas être appliqués parce que l'autorité d'émission ne connaît en général pas l'endroit où le suspect sera arrêté (Allemagne). Si les circonstances de l'affaire donnent lieu à une ingérence dans les droits fondamentaux (art. 3 et art. 8 CEDH), cela ne sera généralement pas considéré comme un MAE disproportionné (Allemagne), un fait qui a été sévèrement critiqué par les avocats de la défense (sondage auprès des avocats de la défense). En revanche, l'âge de la personne est considéré comme un critère important ; en particulier, les MAE émis à l'encontre de mineurs sont délivrés dans des cas exceptionnels (Allemagne).

Bien que n'étant pas considérées comme un problème de proportionnalité au sens strict (Allemagne), les ressources financières engagées pour la délivrance d'un MAE sont également prises en compte (France, Allemagne). Dans l'enquête RJE, une attitude similaire a été signalée dans d'autres États membres.

1.2.3 Les instruments de substitution.

Dans tous les pays participants (et, selon l'enquête RJE, également dans d'autres États membres), les procureurs ont déclaré envisager des alternatives moins intrusives, mais le recours à ces alternatives se heurte souvent à des problèmes pratiques. En particulier, il n'existe pas de directives sur la façon d'utiliser les autres instruments mentionnés dans le manuel.

Dans certaines circonstances, la personne recherchée peut être jugée sans être présente à son procès: en France et aux Pays-Bas, le procureur peut demander un jugement par défaut ou contumace. En Allemagne, le procureur peut demander une ordonnance pénale (une décision de justice à prendre sur la base du dossier, avec un droit de la personne reconnue coupable de contester cette décision), qui impose généralement une amende ; la décision du tribunal peut alors être signifiée à la personne si le lieu de résidence est connu. Si la personne recherchée pour arrestation peut être convoquée (et s'il n'y a pas de risque de fuite), un MAE n'est pas considéré comme un instrument approprié pour faire comparaître la personne devant le tribunal (France, Allemagne). Les procureurs ont souligné que le recours à ces solutions nécessite des informations sur les allées et venues du suspect et que, dans la plupart des cas, cette information n'est pas disponible. Donc, dans la pratique, les instruments de substitution mentionnés dans le Manuel ne jouent pas un rôle important. En conséquence, les avocats de la défense se sont plaints de recours "à la hâte" au MAE (sondage auprès des avocats de la défense). Néanmoins, les praticiens ont également fait appel au Système d'information Schengen qui fournit un instrument pour établir la résidence du suspect (art. 98 CAAS, la Convention d'application de l'Accord de Schengen); toutefois, cette possibilité est utilisée moins souvent depuis l'application du MAE (principalement car les entrées de l'art. 95 CAAS sont préférables aux entrées de l'art. préparatoire 98 CAAS; voir aussi le sondage auprès des avocats de la défense).

Plusieurs instruments de substitution n'ayant pas encore été mis en œuvre à ce jour (la décision européenne de contrôle, le titre exécutoire européen), par conséquent, ils font toujours partie du régime traditionnel de l'entraide judiciaire, qui est considéré comme inefficace, lourd et fastidieux. Il s'en suit que les procureurs ont tendance à préférer le mandat d'arrêt européen, qui est "victime de son propre succès" (France). La même chose vaut pour la transmission des procédures ; en particulier, elle requiert généralement une traduction du dossier, et produit ainsi des coûts disproportionnés (Allemagne). En outre, le transfert des poursuites ou une demande d'exécution de la sentence pourrait conduire à une peine jugée

inadéquate (France et Allemagne, en ce qui concerne le traitement des infractions relatives aux drogues aux Pays-Bas).

1.2.4 Les problèmes pratiques

Dans les entretiens et l'enquête RJE, divers problèmes pratiques ont été abordés. La plupart de ces problèmes sont de nature générale et ne concernent pas la question de la proportionnalité (par exemple, le non-respect des délais de remise, les délais extrêmement courts de transmission - et de traduction – du MAE après l'arrestation dans l'État d'exécution, l'application des lois d'amnistie dans l'État d'exécution, l'exigence du consentement de la personne remise pour son retour dans l'État d'exécution aux fins de l'exécution de la peine, le refus sur des motifs non prévus dans la DC MAE). Néanmoins, certains aspects sont particulièrement pertinents pour l'application d'un critère de proportionnalité :

Les pays participants se sont plaints de demandes d'informations complémentaires ; s'il est prévu que l'État d'exécution doit appliquer un test de proportionnalité, cela risque de susciter de telles demandes. C'est pourquoi un contrôle de proportionnalité par l'État d'exécution devrait être limité à des cas exceptionnels ("des violations flagrantes" du principe de proportionnalité). D'autre part, lors de la remise de la personne recherchée à l'État d'émission, l'Etat d'exécution doit transmettre des informations standard (par exemple sur la durée de la détention aux fins d'extradition) afin d'éviter de nouvelles demandes d'informations par l'État d'émission.

En général, les praticiens ont souligné que le respect du principe de proportionnalité dépend de façon cruciale de la mise à disposition de lignes directrices pratiques et d'un échange efficace d'informations pertinentes. À cet égard, les magistrats de liaison interrogés ont dit qu'elles sont très utiles. Les avocats de la défense ont souligné que la défense dans les affaires transfrontalières doit encore lutter contre les faiblesses structurelles, et ils ont fait plusieurs propositions sur la façon de combler ces lacunes (par exemple la création d'un système d'aide judiciaire de l'UE, prévoyant une assistance obligatoire par un avocat dans l'État d'émission et dans l'État d'exécution - "la double représentation" ; la disponibilité d'informations sur le pays dans le système RJE pour les avocats de la défense).

1.3 Le Principe de proportionnalité dans l'État d'exécution

1.3.1 Les cadres juridique et institutionnel

Les lois nationales des pays participants ne prévoient pas explicitement un test de proportionnalité dans le cadre de la procédure de remise. Cela ne signifie pas, pour autant, que la question de la proportionnalité ne se pose pas dans l'État d'exécution.

En premier lieu, la décision-cadre prévoit plusieurs motifs de refus. Se référant à l'un des motifs facultatifs de refus (art. 4 (2), (3) et (7) DC MAE), l'autorité d'exécution peut avoir recours au principe de proportionnalité dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'exécuter ou non le MAE. Cependant, la pratique de mise en œuvre dans les pays participants révèle que l'impact du principe de proportionnalité est

plutôt limité à cet égard parce que le procureur dispose d'une grande marge d'appréciation.⁷³ En Allemagne, le procureur doit tenir compte de circonstances diverses (notamment les droits de la personne arrêtée, l'existence de preuves, le stade de la procédure dans l'État d'émission et les droits de la victime). Toutefois, en pesant ces intérêts, l'autorité d'exécution, a une marge d'appréciation qui est soumise à un contrôle judiciaire limité. Aux Pays-Bas, la Cour suprême et le tribunal de grande instance d'Amsterdam ont rejeté explicitement le fait de tenir compte des droits de la personne arrêtée, en décidant s'il faut avoir recours au motif de refus en vertu de l'art. 4 (7) DC MAE et la jurisprudence de la Cour de cassation française est fondée sur une compréhension tout aussi stricte des aspects pouvant être considérés par le tribunal lors de l'application d'un motif facultatif de refus.

En second lieu, le principe de proportionnalité entre en jeu lorsque l'autorité d'exécution doit décider si l'exécution d'un MAE est en violation avec les droits fondamentaux de la personne qui doit être remise:

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation française, l'exécution d'un MAE peut être refusée si elle est considérée comme une violation du droit à la vie privée et familiale (art. 8 CEDH). Dans de nombreux cas, le raisonnement de la Cour a été fondé sur le principe de proportionnalité, car l'exécution du MAE a été jugée disproportionnée à la gravité du crime. De même, la Cour de cassation a prévu un critère de proportionnalité indirect, indiquant que la dispense de l'exigence de la double incrimination (art. 2 (2) DC MAE) est soumise à un contrôle judiciaire par les tribunaux français si la qualification juridique de l'État d'émission (par exemple "fraude") ne correspond pas clairement aux actes décrits dans le formulaire et, par conséquent, est "manifestement insuffisante". Dans la majorité des cas, les actes en question n'étaient pas admissibles à une infraction pénale en vertu du droit français, de sorte que l'exécution d'un MAE a été jugée "manifestement disproportionnée".

Le droit néerlandais prévoit explicitement qu'un MAE ne doit pas être exécuté si la remise se traduirait par une "violation flagrante" des droits fondamentaux (par exemple, des conditions de détention inhumaines, art. 3 CEDH). En outre, l'exécution peut être reportée pour des raisons humanitaires.

En vertu du droit allemand, un MAE ne peut être exécuté si la remise à un autre État membre serait contraire aux principes de l'art. 6 TUE ("l'ordre public européen"). Le principe de proportionnalité étant un principe général du droit communautaire, l'autorité d'exécution doit évaluer si sa décision est conforme au principe de proportionnalité, en particulier la proportionnalité des sanctions pénales (art. 49 (3) CDF). Ce critère de proportionnalité, cependant, n'est pas aussi strict que le critère en vertu du droit constitutionnel allemand, à savoir que la remise est autorisée, même si la peine est "trop sévère selon la compréhension allemande" aussi longtemps qu'elle n'est pas intolérablement sévère".

Même si un critère de proportionnalité est appliqué en vertu du droit national de tous les pays participants, il est limité à des circonstances exceptionnelles. D'après le sondage des avocats de la défense, les tribunaux hésitent à refuser la remise pour des questions de proportionnalité relatives aux droits de l'homme. L'analyse juridique et les entretiens ont révélé que le MAE n'est pas soumis à un test de proportionnalité général par l'État d'exécution, mais qu'il découle du principe de la reconnaissance et de la confiance

.....
⁷³ Pour des raisons évidentes, cela ne s'applique pas aux motifs de refus qui ont été mis en œuvre comme obstacle obligatoire à la remise (art. 4 (1) et (4) DC MAE; voir aussi l'art. 3 DC MAE).

mutuelle, et que c'est principalement à l'État d'émission de déterminer si le recours à cet instrument est nécessaire et proportionné. D'autre part, la majorité des points de contact ont signalé qu'ils reçoivent des MAE qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de proportionnalité dans l'État d'émission (enquête RJE), et les avocats de la défense ont estimé que les MAE sont généralement exécutés presque "automatiquement" (sondage auprès des avocats de la défense). Dans de tels cas, il y a un besoin évident de test de proportionnalité (subsidaire) dans l'État d'exécution. Néanmoins, l'absence d'une ligne directrice juridique claire sur la façon de traiter les MAE (manifestement) disproportionnés a entraîné des solutions informelles (négociations bilatérales, arrêt des procédures) pour éviter la remise.

Dans tous les pays participants, la décision de remise est prise par un tribunal si la personne recherchée ne consent pas à sa remise. C'est donc au tribunal compétent d'évaluer si l'exécution du MAE est conforme au principe général de proportionnalité (et aux droits fondamentaux de la personne recherchée). Aux Pays-Bas, la décision du tribunal de grande instance d'Amsterdam est définitive et ne peut être contestée par la personne à extraditer. Dans les autres pays, la décision est susceptible de recours devant la Cour de cassation (France) ou peut être soumise à un recours extraordinaire devant la Cour constitutionnelle fédérale, mais le taux de réussite est assez faible (Allemagne ; voir aussi le sondage auprès des avocats de la défense). Si la personne consent à la remise, le procureur décide de l'exécution du MAE.

Dans la mesure où les législations nationales prévoient des motifs facultatifs de refus, c'est le procureur (ou le ministre de la Justice) qui décide ou non d'invoquer un motif de refus. Le procureur a donc une vaste marge d'appréciation, qui est soumise à un contrôle juridictionnel limité.

1.3.2 Les critères de proportionnalité

En général, les critères du test de proportionnalité correspondent à ceux appliquées dans l'État d'émission (la gravité de l'infraction et la peine escomptée / imposée, les droits fondamentaux de la personne recherchée, l'existence d'alternatives moins intrusives). Néanmoins, le test de proportionnalité n'est pas une procédure standard dans l'État d'exécution, il est limité à des circonstances exceptionnelles. Ainsi, les critères mentionnés ci-dessus ne sont que rarement appliqués dans les pays participants en tant qu'État d'exécution. Comme il a été mentionné ci-dessus, le MAE n'est pas uniquement émis - et exécuté - pour les crimes graves; selon l'enquête RJE, la "fraude" est la principale infraction pour laquelle des MAE sont reçus.

Aux Pays-Bas, il n'y a pas de cas rapporté pour lequel le tribunal de grande instance d'Amsterdam a estimé que la gravité de l'infraction, la gravité de la peine ou l'existence de moyens moins intrusifs étaient des motifs de non-exécution d'un MAE. La même chose vaut pour les violations des droits de l'homme (art. 3, art. 6, art. 8 CEDH) parce que, du fait de normes très rigoureuses, la défense ne parvient généralement pas à fournir des preuves suffisantes pour une "violation flagrante" du droit fondamental en question. Néanmoins, les entretiens ont fourni plusieurs exemples de MAE disproportionnés (manque de preuves, infractions mineures, MAE émis uniquement aux fins d'une audition de la personne recherchée).

En France, la gravité de l'infraction est le facteur le plus important ; en particulier, des MAE émis pour des infractions mineures (infractions routières) commis il y a longtemps ont été jugés disproportionnés. En appliquant le test de proportionnalité, les tribunaux français considèrent également la peine, la situation de famille de la personne recherchée (art. 8 de la CEDH), ainsi que son âge et son état de santé.

En Allemagne, le critère de proportionnalité est lié à la gravité du crime et de la peine ; il s'en suit qu'un MAE n'est pas exécuté dans les cas tout à fait mineurs (par exemple, le vol d'un objet pour un montant de moins de cinq euros) ou pour l'exécution d'une peine qui est réputée être intolérablement grave. Le degré de suspicion est également un facteur pertinent: la déclaration selon laquelle la personne recherchée n'a pas payé ses dettes n'est pas une base suffisante pour la remise, mais la conduite illégale doit être spécifiée de manière exhaustive. En outre, le tribunal examine si une alternative moins intrusive de remise est possible (par exemple, une assignation) ; si l'autorité d'émission n'a pas entrepris tous les efforts pour utiliser des alternatives raisonnables, l'exécution du MAE sera refusée. Néanmoins, les avocats de la défense se sont plaints d'un usage excessif de cet instrument dans la pratique des procureurs et des tribunaux (sondage auprès des avocats de la défense). Enfin, les droits fondamentaux (art. 5 et 8 de la CEDH) de la personne recherchée sont pris en compte ; par exemple, l'exécution a été considérée comme une atteinte disproportionnée au droit à la vie familiale si la remise sépare la mère de son enfant malade âgé de un an.

Cependant, cela a été confirmé dans les interviews par les avocats de la défense, étant donné que les seuils établis par les tribunaux dans les trois pays pour accepter une violation des droits fondamentaux et le principe de proportionnalité ont été placés très haut, les plaintes sont rarement couronnées de succès (sondage auprès des avocats de la défense). En Allemagne, par exemple, les tribunaux régionaux supérieurs ont largement refusé d'accepter une sanction "intolérablement grave", et la seule séparation de l'accusée de son enfant /partenaire sans circonstances exceptionnelles ne justifie pas un refus de remise parce que le droit à la vie familiale est en jeu. De même, la jurisprudence française en matière de refus, fondée sur l'art. 8 CEDH, suggère une interprétation très restrictive; par conséquent, seuls quelques cas sont rapportés dans lesquels la remise a été jugée contraire à l'art. 8 CDEH.

1.3.3 La remise des ressortissants et des résidents

Dans les lois de tous les pays participants, la remise des ressortissants et des résidents est soumise à des exigences particulières, en particulier la garantie de retour (art. 5 (3) DC MAE). Grâce à l'intégration des ressortissants ou des résidents permanents dans la société de l'État d'exécution, l'exécution de la peine dans le pays d'origine est considérée comme moins intrusive que son exécution dans l'État d'émission. Ainsi, la garantie de retour est une émanation du principe de proportionnalité (Allemagne). Selon l'enquête RJE, la loi de la plupart des États membres demande un critère de proportionnalité supplémentaire ; une conclusion similaire peut être tirée du sondage auprès des avocats de la défense. Les entretiens ont cependant révélé que la situation juridique diffère sensiblement d'un pays à l'autre.

Aux Pays-Bas, le test de proportionnalité habituel est appliqué aux ressortissants, comme aux résidents. Toutefois, la remise pour l'exécution d'une peine ne doit pas être accordée et la remise en vue de poursuites est subordonnée à la double condition que la personne soit renvoyée aux Pays-Bas et que la peine infligée dans l'État d'émission puisse être convertie, conformément à l'art. 11 de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées.⁷⁴ Étant donné qu'une conversion de la condamnation se fonde sur le droit pénal néerlandais, le tribunal doit veiller à ce que le comportement soit également punissable en vertu du droit néerlandais, même si le MAE a été émis pour une "infraction de la liste", exemptée de l'exigence de double incrimination (art. 2 (2) CD MAE). Ainsi, bien que l'autorité d'exécution ne s'applique pas à un test de proportionnalité supplémentaire, la conversion de la peine apporte une protection équivalente contre la

.....
⁷⁴ Convention sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983 (Série des traités européens n° 112).

peine disproportionnée. Les mêmes garanties s'appliquent aux non-ressortissants résidant légalement aux Pays-Bas depuis au moins cinq ans.

La loi française ne prévoit pas de test de proportionnalité supplémentaire pour les nationaux et les résidents, et il n'y a pas de jurisprudence uniforme à cet égard. Néanmoins, certains critères du test habituel de proportionnalité sont particulièrement pertinents pour les ressortissants et les résidents, car ils invoquent le droit à la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) ; ils peuvent souvent se référer à leur famille vivant en France, à un emploi régulier et à d'autres aspects de l'intégration dans la société française (voir également les observations générales dans le sondage auprès des avocats de la défense). Une garantie de retour n'est pas une exigence obligatoire, mais relève du pouvoir discrétionnaire de poursuite. En général, une garantie de retour est nécessaire à la demande de la personne à extraditer, mais il n'y a pas encore de pratique uniforme. Selon la loi française, la garantie de retour peut être exigée uniquement pour les ressortissants, mais la Cour de justice a récemment déclaré que la non-application aux ressortissants des autres États membres est contraire au principe de non-discrimination fondée sur la nationalité (art. 18 TFUE).⁷⁵

En Allemagne, l'interdiction d'extradition des ressortissants est un droit fondamental garanti par la constitution. Dès lors, le tribunal doit appliquer un test de proportionnalité supplémentaire, en tenant ainsi dûment compte de ce droit constitutionnel des ressortissants allemands. En conséquence, un ressortissant allemand ne peut être remis pour l'exécution d'une peine qu'avec son consentement. Une remise en vue de poursuites est soumise à une garantie de retour (voir supra) et peut être accordée si l'infraction a un lien substantiel avec l'État d'émission ou si l'infraction n'a pas de lien substantiel avec le territoire allemand, que l'exigence de la double incrimination est remplie et que les intérêts du ressortissant ne l'emportent pas sur les intérêts de l'État d'émission. La décision du procureur d'exécuter le MAE doit passer un contrôle de proportionnalité qui est soumis à un contrôle juridictionnel illimité. Néanmoins, d'après les entretiens, la proportionnalité n'est pas un problème dans la grande majorité des procédures de remise en pratique parce que, dans la plupart des cas, la remise est demandée pour une infraction commise dans l'État d'émission.

Comme le droit constitutionnel s'applique aux ressortissants seuls, la protection des résidents permanents n'est pas obligatoire, mais facultative en Allemagne et, par conséquent, relève du pouvoir discrétionnaire de poursuite. Selon les directives administratives, le procureur doit examiner en particulier le statut juridique et la durée de la résidence et les relations privées (famille) et sociales envers les autres résidents. Bien qu'il n'existe pas de pratique uniforme, les entretiens et les données statistiques indiquent que les résidents intégrés dans la société allemande jouissent d'une égalité de traitement par rapport aux ressortissants allemands dans un certain nombre de cas.

1.3.4 La proportionnalité de l'arrestation et de la détention

Dans tous les pays participants, l'arrestation et la détention dans le cadre d'une procédure de remise doivent respecter le principe de proportionnalité, la détention aux fins d'extradition doit répondre à la norme minimale fixée à l'art. 5 CEDH.

.....
⁷⁵ ECJ, Jugement du 5 septembre 2012, Affaire C-42/11, *Lopes da Silva Jorge*, par. 59.

En principe, les règles relatives à la détention préventive s'appliquent à la détention aux fins d'extradition. Cependant, une forte suspicion n'est pas nécessaire (en Allemagne, le tribunal peut s'appuyer sur l'évaluation de l'autorité d'émission), mais est remplacée par la possibilité raisonnable de remise (Pays-Bas). Un seuil inférieur est en outre applicable (aux Pays-Bas et en France, d'une peine maximale d'au moins un an au lieu de quatre ou trois ans d'emprisonnement est requise, conformément à l'art. 2 (1) CD MAE).

La détention de la personne arrêtée doit être strictement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, par exemple pour empêcher la personne de prendre la fuite (ou, en Allemagne, de falsifier des preuves). À cette fin, le tribunal doit établir un risque de fuite et, dans ce cadre, considérer la nationalité de la personne arrêtée (Pays-Bas) et d'autres circonstances (les liens familiaux, l'emploi dans l'État d'exécution) rendant moins probable que la personne arrêtée ne prenne la fuite (France). En Allemagne, un tribunal a fait valoir que l'on peut compter sur l'évaluation de l'autorité émettrice (reconnaissance mutuelle), mais ce point de vue n'est pas incontesté.

D'autre part, la détention n'est pas un moyen nécessaire pour la remise, si l'exécution du MAE est susceptible d'être refusée (Pays-Bas, France). En conséquence, la détention n'est pas conforme au principe de proportionnalité si la remise est considérée comme disproportionnée, ce qui s'applique même à une simple arrestation si la remise d'un ressortissant ne peut être accordée qu'avec son consentement (Allemagne). En outre, comme dans les procédures pénales nationales, la détention n'est pas autorisée si des moyens moins intrusifs existent pour s'assurer que la personne ne pourra pas échapper à la justice (par exemple sous la libération sous caution, le contrôle judiciaire, l'assignation à résidence, la surveillance électronique). Dans tous les cas, l'évaluation de l'autorité d'émission pourrait fournir des informations utiles pour l'autorité d'exécution.

Enfin, la détention doit être proportionnée au sens strict. Ainsi, sa durée ne peut pas excéder celle de la peine imposée et doit être exécutée dans l'État d'émission (Pays-Bas), ni dépasser de manière significative la peine prévue dans l'État d'émission (Allemagne). Si l'autorité d'émission ne transmet pas le MAE ou les renseignements supplémentaires demandés par l'autorité d'exécution en temps voulu, le maintien en détention est susceptible de devenir disproportionné (Pays-Bas, Allemagne).

Cependant, dans la pratique, les avocats de la défense ont déclaré que le placement en détention aux fins d'extradition est la règle et que la suspension est rarement concédée (Allemagne; sondage auprès des avocats de la défense).⁷⁶ La mise en liberté sous caution n'est pas utilisée comme un moyen moins intrusif. En outre, les avocats de la défense ont signalé des cas où la personne remise a été en détention provisoire pendant une période de temps considérable avant l'ouverture de son procès et ont critiqué le fait que l'État d'émission ne tient souvent pas compte de moyens moins intrusifs afin d'éviter une durée disproportionnée de détention (aux fins d'extradition et préventive), selon le sondage auprès des avocats de la défense.

.....
⁷⁶ Confirmé pour les autres pays par l'Association européenne du Barreau pénal, dans sa réponse au Home Office Extradition Review, p. 5 (disponible à l'adresse: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf): «[...] la garde à vue [...] est souvent l'état d'esprit à l'heure actuelle».

1.3.5 Les garanties procédurales et le suivi

En vertu de la législation nationale de tous les pays participants, la personne arrêtée sur la base d'un MAE doit être entendue dès que possible (France et Allemagne: dans les 48 heures, Pays-Bas: 24 heures). Lors de l'audience, la personne arrêtée doit être informée du MAE, de ses droits procéduraux (voir infra) et de la possibilité de consentir à son extradition.

En France et aux Pays-Bas, l'audience est tenue par l'autorité d'exécution (c'est à dire le procureur compétent). Sur la base de l'audience, le procureur décide si la détention est nécessaire pour empêcher la personne arrêtée de prendre la fuite. La personne détenue doit être entendue par le tribunal compétent pour les procédures de remise dans les cinq jours ouvrables (France), ou le procureur doit demander une telle audience dans les trois jours (Pays-Bas), et le tribunal doit décider en temps voulu si le détenu doit rester en détention ou si elle est libérée. Le tribunal peut, à tout moment, abroger l'ordonnance de détention, à la demande de la personne détenue ou ex officio, et la décision du tribunal rejetant une telle demande est susceptible d'appel.

En Allemagne, la première audience a lieu devant le juge de première instance. Contrairement au procureur français et néerlandais, le juge allemand n'est pas compétent pour libérer la personne arrêtée, mais seulement pour la protéger contre une erreur d'identité (le juge est tenu d'ordonner la détention provisoire - à moins que la personne arrêtée ne soit pas la personne recherchée). Selon la loi allemande, c'est au tribunal compétent pour la décision concernant la remise (tribunal régional de grande instance) de se prononcer sur la détention ou la libération. La Cour constitutionnelle fédérale a toutefois indiqué que, conformément aux garanties constitutionnelles (liberté de la personne), le juge de première instance doit établir - au moyen d'un examen sommaire - si les conditions de détention ne sont pas remplies ou si la demande d'extradition est ab initio manifestement irrecevable et - dans l'affirmative - libérer la personne arrêtée si nécessaire.⁷⁷ Néanmoins, les entretiens suggèrent que la loi écrite reflète encore la pratique judiciaire commune. Par ailleurs, une audience devant le tribunal chargé de la remise et de la détention n'est pas prescrite par la loi, et d'après les entretiens, le tribunal prend habituellement ses décisions sans tenir d'audience, sur la base du fichier, donc - contrairement à la France et aux Pays-Bas - la personne arrêtée n'est pas entendue par le tribunal qui décide de son extradition.

Dans tous les pays participants, la personne arrêtée/détenue a les droits fondamentaux suivants:

- le droit à l'information (sur le MAE et sur ses droits, y compris le consentement à la remise et le principe de spécialité);
- le droit de garder le silence;
- le droit de consulter un avocat de son choix;
- le droit à la traduction et à l'interprétation dans la mesure du nécessaire (aux Pays-Bas, une version anglaise du MAE est suffisante pour la première audience);
- le droit d'informer une autre personne de l'arrestation/la détention (aux Pays-Bas, ce droit n'est pas réglementé, mais il est reconnu dans la pratique judiciaire);
- le droit de demander un examen médical (France, Allemagne).

⁷⁷ Cour constitutionnelle fédérale, décision du 16 septembre 2010, affaire 2BvR 1608-1607, (2010) Strafverteidiger-Forum 495.

Le droit à l'assistance d'un avocat: l'efficacité de ce droit dépend si l'aide juridique est disponible pour la personne arrêtée. De ce point de vue, la situation dans les pays participants diffèrent sensiblement: alors qu'aux Pays-Bas et en France, l'assistance des personnes détenues est obligatoire, en Allemagne, l'assistance obligatoire dans les procédures de remise est limitée à des circonstances exceptionnelles et les tribunaux sont réservés sur l'attribution de l'assistance obligatoire dans la pratique; en particulier dans les cas mineurs, les prévenus ne sont pas représentés par un avocat de la défense, en raison d'un manque de moyens financiers et d'un régime d'aide juridique insuffisamment financé (sondage auprès des avocats de la défense).

Dans les entretiens et sondage auprès des avocats de la défense, ceux-ci ont souligné la nécessité de la représentation,⁷⁸ précoce et double ; en particulier, ils ont expliqué que l'assistance par un avocat dans l'État d'exécution peut également soutenir et/ou accélérer la procédure de remise (par conseils juridiques pour le consentement à la remise et pour se concentrer sur la préparation de la défense dans l'État d'émission, proposer des solutions et des mesures alternatives). D'autre part, des entretiens et le sondage auprès des avocats de la défense ont révélé que la valeur ajoutée de l'aide juridique dépend de l'expertise de l'avocat de la défense ; des juges, des procureurs et des avocats de la défense se sont plaints de lacunes considérables à cet égard. En outre, les avocats de la défense ont souligné que, dans la majorité des cas, la préparation de la défense dans l'État d'émission est plus importante que l'assistance dans les procédures de remise, mais que la coopération transnationale entre les avocats de la défense se heurte à de nombreux problèmes pratiques (lacunes, entre autres, dans les régimes d'aide juridique, l'absence d'un réseau de défense dans toute l'UE, une compréhension différente du rôle de l'avocat de la défense au cours de la procédure pénale, les problèmes linguistiques, les contraintes de temps dans les procédures de remise, l'accès limité au dossier). Enfin, les avocats de la défense ont critiqué le fait que le principe de la reconnaissance mutuelle n'est pas appliqué aux décisions de justice par lesquelles l'exécution d'un MAE est refusée.

Les législations nationales prévoient également une protection particulière des personnes vulnérables. La détention des mineurs est soumise à un contrôle particulièrement strict de proportionnalité, et l'extradition d'enfants (mineurs de moins de 12 ans aux Pays-Bas, 13 ans en France, 14 ans en Allemagne, lorsque le crime a été commis) n'est pas autorisée (art. 3 (3) CD MAE). Quant aux personnes sourdes et muettes, les dispositions relatives à l'interprétation s'appliquent en conséquence. Dans le cas des personnes âgées, la question en pratique est souvent si elles sont aptes à l'arrestation (Allemagne).

Les pays participants ne mettent pas en œuvre de mécanisme de suivi de l'affaire si la remise a été soumise à une condition ou une garantie, seule la garantie de retour pour les ressortissants néerlandais fait l'objet d'une surveillance par le ministère néerlandais de la Justice. Les procureurs et les tribunaux s'appuient sur le principe de la confiance mutuelle et considèrent que c'est à la personne remise de faire valoir les garanties données par l'État d'émission (Allemagne, Pays-Bas). Dans l'enquête RJE, les points de contact ont partagé ce point de vue, soutenant qu'il n'y a ni besoin ni base légale pour opérer un suivi de l'affaire après la remise. En revanche, les avocats de la défense ont signalé des cas dans lesquels l'État d'émission n'a pas

.....
⁷⁸ Pour les besoins de la double représentation et de l'aide juridique, voir également la réponse de l'Association européenne du Barreau pénal au Home Office Extradition Review, disponible à l'adresse: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf.

respecté les garanties accordées à l'État d'exécution (Allemagne), et dans une certaine mesure, les juges et les procureurs étaient en faveur d'un suivi ou de la surveillance des affaires après la remise (France).

1.3.6 Les problèmes pratiques

Les difficultés pratiques liées à l'exécution d'un MAE reflètent les problèmes de l'autorité d'émission. Selon l'enquête RJE, des difficultés peuvent être imputées à la qualité de la traduction et de la description de l'infraction (voir aussi le sondage auprès des avocats de la défense), de l'information sur les jugements rendus par défaut ou contumace, des limites de temps strictes pour fournir des informations supplémentaires, de la garantie de retour (art. 5 (3) DC MAE). En Allemagne, il est difficile de se conformer au court délai imparti pour la remise (voir aussi l'enquête du RJE). Par ailleurs, les points de contact ont signalé des cas où l'utilisation du MAE a été considérée comme disproportionnée, et où l'autorité d'exécution se plaint d'un manque de discrétion ou de flexibilité de l'autorité d'émission (enquête RJE). D'autre part, les avocats de la défense ont critiqué le fait que les tribunaux étaient réticents à évaluer les violations des droits de l'homme dans l'État d'émission ou de la "surqualification" des infractions de la liste, et ils ont appelé à une obligation de l'autorité d'exécution d'évaluer s'il existe une preuve *prima facie*, comme prévu par le droit de l'extradition des pays de common law (sondage auprès des avocats de la défense).

1.4 Les facteurs pertinents pour la confiance mutuelle

1.4.1 Observations générales

De l'avis des juges et des procureurs, le système du MAE est fondé sur la confiance mutuelle, et ce n'est pas à eux de remettre en question le principe de la reconnaissance mutuelle. Ainsi, le raisonnement est basé sur un principe juridique plutôt que sur la confiance réelle. En particulier, les juges et les procureurs ont déclaré qu'ils n'avaient ni l'expertise ni la capacité pour évaluer la qualité du système de justice pénale des autres États membres. Aucun des facteurs mentionnés dans le questionnaire ne semble donc avoir un impact substantiel sur le niveau de confiance mutuelle. Néanmoins, la coopération au sein de l'Union a augmenté le niveau de confiance au cours de la dernière décennie. Par suite, et d'une manière générale, les systèmes de justice pénale des États membres sont considérés comme plus fiables que les systèmes des États tiers.

Néanmoins, les visites sur site les pairs ont également montré que certains des aspects mentionnés dans le questionnaire ont été considérés comme problématiques chez certains États membres spécifiques, par exemple, le niveau de corruption (Bulgarie), le niveau de la coopération judiciaire (Royaume-Uni), les procès par contumace et la longueur des procédures (Italie), les violations du principe de spécialité (Pologne), la condamnation disproportionnée (Pologne, Roumanie), la qualité des demandes (Espagne, Pologne, Belgique). Dans l'enquête RJE, la question de la corruption a été identifiée comme le problème majeur de la confiance mutuelle; plusieurs points de contact ont également considéré que la durée des procédures et la durée des enquêtes préliminaires était problématique, voire très problématique.

En France, les praticiens ont souligné que le manque de confiance a souvent pour origine une connaissance insuffisante des autres systèmes de justice pénale des États membres et ils ont plaidé en faveur d'une utilisation plus fréquente des instruments existants afin de remédier à cette situation (Eurojust, les magistrats de liaison, le Réseau judiciaire européen); en Allemagne, les juges ont plaidé pour avoir plus

d'informations de fond si la demande est compliquée ou si les délits mentionnés ne sont pas évidents (par exemple, les règles de détermination de la peine si plusieurs arrêts sont inclus dans la demande, faits à l'appui pour le crime d'« appartenance à une organisation criminelle »). Souvent, les demandes ne sont tout simplement pas plausibles; l'autorité d'émission devrait donc faire preuve de diligence en fournissant les informations nécessaires dans le MAE lui-même, afin que sa demande soit compréhensible.⁷⁹

Les avocats de la défense affirment que la confiance mutuelle ne peut être tenue pour acquise et qu'elle a besoin d'une base factuelle et normative solide qui n'existe pas encore. L'adhésion à l'Union européenne ne constitue pas en soi la garantie du respect des normes minimales des droits de l'homme et de la primauté du droit. En conséquence, presque tous les aspects de la confiance mutuelle mentionnés dans le questionnaire ont été considérés comme problématiques, voire très problématiques. Les avocats de la défense ont également fait valoir que la procédure d'extradition et le suivi des poursuites pénales dans l'État d'émission ne peuvent être séparés (dans un véritable espace européen de justice), ce qui semble cependant être l'approche des autorités judiciaires dans l'État d'exécution. Les expériences des avocats de la défense avec les MAE soulèvent des doutes sérieux sur l'opportunité d'une confiance générale justifiée dans le système de justice pénale de l'État d'émission.

Dans plusieurs cas, les normes minimales en matière de droits de l'homme n'ont pas été respectées (les conditions de détention, la durée de procédure); dans divers domaines, des normes communes ne sont pas définies de façon suffisamment précise ou n'existent pas du tout (les normes relatives à la preuve, le contrôle judiciaire des décisions de justice, l'accès au dossier, la confidentialité de la communication entre le défendeur et son avocat). Un avocat de la défense a signalé un cas où la personne recherchée a prétendu être victime d'un juge corrompu, qui a émis le MAE pour lui faire payer un pot-de-vin. Bien que l'avocat de la défense ait fait état d'informations accessibles au public sur la corruption dans le secteur de la justice de l'État d'émission, les autorités judiciaires ont exécuté le MAE, en s'appuyant sur le principe de la confiance mutuelle. Au vu des normes de preuve appliquées dans l'État d'exécution, il est pratiquement impossible pour la défense de contester la légalité de la remise.

1.4.2 L'évaluation des aspects institutionnels de la confiance mutuelle

Certains des facteurs qui ont été considérés comme cruciaux pour la confiance mutuelle (en particulier par les avocats de la défense) ont été soumis à un examen plus approfondi dans le projet pilote. Ces facteurs sont la capacité du système de justice pénale, la durée de la procédure pénale et la pratique de la détention dans les pays participants. L'analyse a été basée sur des données statistiques des États membres et du Conseil de l'Europe (statistiques pénales annuelles) d'une part, et des rapports de surveillance internationaux (rapports du Comité européen pour la prévention de la torture, rapports annuels de la Cour européenne des droits de l'homme) d'autre part.

.....
⁷⁹ souvent, les MAE conduisent à la nécessité d'exiger des informations supplémentaires (notamment mis en avant lors de l'examen par les pairs en France). Pour l'impact des « mauvais cas de MAE » sur les coûts, cf. Réponse de l'Association européenne du Barreau pénal au Home Office Extradition Review, disponible à l'adresse: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf

1.4.2.1 La capacité du système de justice pénale

Un des blocs de construction institutionnelle pour la confiance mutuelle est la capacité des systèmes de justice pénale. La performance des institutions judiciaires dépend essentiellement des ressources financières et humaines consacrées à la justice pénale et l'application de la loi. Bien que les ressources adéquates ne garantissent pas automatiquement une bonne performance, ils sont indispensables pour un système de justice pénale efficace. Par conséquent, l'analyse a commencé par le budget national et le budget consacré à la justice pénale.

Dans tous les pays participants, des données statistiques sur les dépenses publiques et le budget de la justice pénale sont disponibles, mais pas d'une manière uniforme. Par exemple, en Allemagne, les dépenses concernant les tribunaux et les services de poursuites couvrent non seulement les affaires pénales, mais aussi les tribunaux civils et, aux Pays-Bas, les données de la police des frontières et des autorités douanières ne sont pas disponibles. En conséquence, les données recueillies dans les rapports nationaux ne peuvent être comparées convenablement. Néanmoins, le dernier rapport de la CEPEJ indique que, de façon générale, les pays participants fournissent des ressources adéquates à leurs systèmes de justice (France: 1,1%, Allemagne: 1,6%, et Pays-Bas: 2,0% du total des dépenses publiques).⁸⁰

En tant que bloc de construction d'une confiance mutuelle, la capacité peut également se référer plus précisément à la mise en œuvre elle-même du MAE. Le projet pilote, cependant, n'a pas pu réaliser l'idée de mesurer et de valoriser les ressources personnelles et financières qui sont nécessaires pour délivrer (ou exécuter) un MAE. Le MAE est devenu un instrument standard de l'application de la loi transnationale, et, par conséquent, beaucoup d'autorités judiciaires et policières, selon leurs compétences, peuvent être impliquées dans l'émission ou l'exécution d'un MAE. Néanmoins, la plupart des juges, des procureurs et des policiers ne sont pas impliqués du tout, ou bien les procédures liées au MAE ne représentent qu'une faible proportion de leurs activités. En conséquence, la charge de travail moyenne des juges, des procureurs et des officiers de police judiciaire impliqués dans les procédures concernant l'émission ou l'exécution d'un MAE peut difficilement être évaluée et comparée.

Les problèmes méthodologiques et pratiques (disponibilité de données statistiques/besoin de normes uniformes de collecte de données) montrent que l'évaluation de la capacité d'un système de justice pénale exige des efforts considérables qui ont déjà fournis par la CEPEJ. Par conséquent, on peut douter de la valeur ajoutée d'une évaluation supplémentaire de la capacité de la justice, et il semble préférable de se référer sur ce point aux rapports de la CEPEJ.

1.4.2.2 La durée des procédures pénales

Des capacités et des ressources adéquates sont des conditions préalables pour des systèmes de justice pénale efficaces; il est souvent difficile d'évaluer si et dans quelle mesure elles ont une influence sur les performances d'un système de justice pénale donné. En revanche, le fait de mettre l'accent sur la "sortie" d'un système de justice pénale (nombre de faits élucidés dans un laps de temps donné) permet d'éviter l'incertitude quant à l'impact d'un facteur donné. Pour cette raison, le projet pilote s'appuie sur des statistiques portant sur la durée de la procédure pénale dans les pays participants.

.....
⁸⁰ Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), Systèmes judiciaires européens, études de la CEPEJ n ° 18 - Efficacité et qualité de la justice 2012, p. 26.

Une fois de plus, les données statistiques se réfèrent à différents stades de la procédure pénale:

En France, le procès en première instance est terminé dans le délai moyen de 60 mois (cour d'assises) ou 11 mois (tribunal de grande instance) après que le crime a été commis (2010) ; les données statistiques sur les appels ne sont pas disponibles. Aux Pays-Bas, la durée moyenne du procès en première instance est de 18 semaines, la durée moyenne de la procédure d'appel est de 44 semaines (2011), il n'existe aucune donnée sur la durée des enquêtes préliminaires.

En Allemagne, la durée moyenne d'une enquête préliminaire est de 3,2 mois, respectivement 4 mois pour les affaires portées devant les tribunaux (2010). La durée moyenne de la phase préliminaire est de 3,8 mois (tribunaux locaux) ou 6,3 mois (tribunaux régionaux). Les jugements des tribunaux locaux sont susceptibles de recours devant le tribunal régional (durée moyenne de 6,8 mois) ou au tribunal régional supérieur (pouvoi en cassation seulement, durée moyenne de 5,6 mois). Les jugements de première instance des tribunaux régionaux sont susceptibles de recours devant le Tribunal pénal fédéral, la grande majorité des décisions d'appel sont rendues dans les 6 mois.

Malgré les différents formats de données statistiques disponibles au niveau national, la collecte des données disponibles au niveau national offre une valeur ajoutée aux rapports de la CEPEJ, qui ne présentent pas des données générales sur la durée de la procédure pénale, mais uniquement des données sélectionnées sur certaines catégories de cas (vol et homicide intentionnel).⁸¹

1.4.2.3 La détention

De par sa nature et ses effets, le MAE est étroitement lié à la question de la détention. En particulier, la personne remise sera probablement détenue, soit à des fins d'exécution d'une peine, soit à des fins de poursuites dans l'État d'émission. Par conséquent, le respect des normes en matière de droits de l'homme sur les conditions de détention sera particulièrement pertinent pour la confiance mutuelle. En outre, un usage disproportionné de la détention provisoire est de nature à porter atteinte à la confiance mutuelle et, par conséquent, à avoir un impact négatif sur le fonctionnement des instruments de coopération tels que le MAE.

En ce qui concerne la détention provisoire, les données statistiques sont fournies par le Conseil de l'Europe (statistiques pénales annuelles - SPACE I). Selon ce rapport - et le droit national des pays participants - le concept de la détention préventive n'est pas limité à la détention provisoire (c. détention des prévenus accusés), mais recouvre également les personnes qui sont détenues au cours du procès et les personnes condamnées qui ont fait appel du jugement.⁸²

Le taux de détenus (détention provisoire) pour 100.000 habitants en 2010 varie entre 13,4 (Allemagne), 24,5 (France) et 34,4 (Pays-Bas), le taux de tous les détenus pour 100.000 habitants varie entre 69,0 (Pays-Bas) et 78.2 (Allemagne) à 94,5 (France).⁸³ Par rapport à la proportion de mineurs (moins de 18 ans) en Allemagne et

⁸¹ Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), Systèmes judiciaires européens, études de la CEPEJ n° 18 - Efficacité et qualité de la justice 2012, p. 208 (222, 226).

⁸² Cf. Aebi / Delgrande, Conseil de l'Europe, Statistiques pénales annuelles - SPACE I (Enquête 2010), p. 80.

⁸³ Ibid., p. 84, 52.

en France (0,9% et 1% de toutes les personnes détenues)⁸⁴, le taux des Pays-Bas semble être considérablement plus élevé (11,5%).⁸⁵ Le taux de détenus étrangers varie entre 17,8% (France), 21,4% (Pays-Bas) et 26,7% (Allemagne).⁸⁶ Alors que le taux de détenus étrangers en détention provisoire aux Pays-Bas est au même niveau (23,5%), le taux en Allemagne est nettement plus élevé (46,1%).⁸⁷ Cela peut refléter une certaine réticence des tribunaux et des procureurs allemands d'avoir recours à des alternatives moins intrusives à la détention dans la mesure où des étrangers sont concernés.⁸⁸ Néanmoins, les données ne confirment pas l'hypothèse selon laquelle il s'agit d'une utilisation excessive de la détention provisoire dans l'un des pays participants.

Les données statistiques recueillies par le Conseil de l'Europe fournissent des informations de base sur la situation dans les pays participants. Néanmoins, les statistiques du Conseil de l'Europe ne permettent qu'une estimation approximative de la durée moyenne de la détention préventive.⁸⁹ À cet égard, les statistiques nationales peuvent fournir une valeur ajoutée. Par exemple, dans presque 50% des cas en Allemagne, la durée de la détention préventive est inférieure à trois mois, et seulement dans 5,4% des cas, elle pourra excéder 12 mois (2010).⁹⁰ Malheureusement, ce type de données n'est pas disponible en France ni aux Pays-Bas.

Les conditions de détention dans les pays participants ont été évaluées sur la base des rapports du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et les rapports annuels de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Selon ces rapports, des violations des droits de l'homme ne se sont produites que dans des cas isolés qui n'ont pas confirmé l'hypothèse de "déficiences systémiques".⁹¹

1.4.3 Conclusion

Bien que les informations recueillies ne fournissent qu'une enquête sommaire du RJE sur la situation dans chaque pays participant, l'évaluation permet la conclusion générale qu'il n'existe pas de "déficiences systémiques" et que, par conséquent, la confiance mutuelle dans la capacité et la volonté de ces pays de se conformer aux normes européennes des droits de l'homme (art. 3, 5 et 6 de la CEDH) dispose d'une base factuelle suffisante. Cette conclusion correspond à l'évaluation des praticiens lors des entretiens.

.....
⁸⁴ Ibid., p. 61.

⁸⁵ Voir les données statistiques fournies par le rapport du pays. Dans les statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe, les mineurs n'ont pas été prises en compte aux Pays-Bas, *ibid.*, P. 62, 67.

⁸⁶ Ibid., p. 77.

⁸⁷ Ibid., p. 77, 80.

⁸⁸ Voir le rapport de pays allemand.

⁸⁹ Ibid., p. 117 (France: 4,1 mois; Pays-Bas: 3,7 mois).

⁹⁰ Statistisches Bundesamt (ed.), Fachserie 10, Reihe 3., Rechtspflege – Strafverfolgung, Wiesbaden 2011, p. 361.

⁹¹ Voir, cependant, le rapport allemand sur la durée de la procédure pénale et l'absence de recours judiciaires.

1.5 Les expériences avec la méthodologie d'évaluation actuelle et les visites sur site par les pairs

Les expériences avec la méthodologie d'évaluation actuelle sont limitées parce que la majorité des personnes interrogées n'a pas été impliquée dans l'évaluation mutuelle sur l'application pratique du MAE. Dans l'ensemble, le mécanisme d'évaluation mutuelle a été considéré comme capable de fournir des informations complètes et exactes sur l'application pratique dans l'État membre concerné. Cependant, il a été souligné que l'évaluation était trop centrée sur les aspects formels et la conformité avec la terminologie (par exemple " extradition " ou " remise ") et que les visites d'examen par les pairs dans les États membres n'ont pas été effectuées par une seule et même équipe d'évaluation et que cette approche pourrait entraîner des différentes évaluations des résultats et des recommandations (Allemagne).

En ce qui concerne la méthodologie d'évaluation appliquée dans le projet pilote, la combinaison de l'analyse juridique, des visites sur site par les pairs et de la collecte de données (statistiques) a été considérée comme une approche globale pour évaluer la mise en œuvre pratique du MAE et le rôle de la confiance mutuelle (France, Pays-Bas). Néanmoins, l'expérience acquise avec le projet pilote a révélé qu'il devrait être possible de faire mieux:

L'analyse juridique doit tenir compte du contexte juridique dans le système judiciaire national (la procédure pénale, l'entraide judiciaire) et dans la législation de l'UE, par exemple, avec d'autres instruments fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle (France).

Compte tenu de la nature globale et approfondie du questionnaire pour les entretiens, les personnes interrogées devraient avoir la possibilité d'étudier le questionnaire avant l'entretien (et de pouvoir répondre aux questions par écrit) ; cela permettrait d'aborder des questions plus générales dans l'entretien lui-même (Pays-Bas) ; si nécessaire, les visites de pays pourraient être complétées par des visites de suivi pour faire la lumière sur certaines questions et confirmer ou infirmer les résultats préliminaires (Pays-Bas). Par ailleurs, la conduite d'entretiens au sein d'un grand groupe de participants a été considérée comme peu optimale pour faciliter des réponses dénuées de toute réserve. En guise d'alternative, des entretiens avec de petits groupes de personnes (Pays-Bas) ou avec des réponses anonymes (France) pourraient être envisagés. Afin de souligner l'objectivité et l'indépendance, il pourrait être utile de former une équipe d'évaluation, composée de chercheurs indépendants (Pays-Bas). Les visites sur site par les pairs devraient être menées en anglais (si les enquêteurs n'ont pas une connaissance suffisante du pays à évaluer). L'alternative (assistance d'un interprète) consomme trop de temps et d'argent.

Enfin, la collecte de données statistiques a été sérieusement entravée par des normes et des définitions appliquées dans les États membres. Dans une large mesure, des données pertinentes sur le MAE (par exemple sur les infractions pour lesquelles des MAE sont émis) ne sont pas du tout disponibles (France, Pays-Bas).

2 Recommandations pour une utilisation proportionnelle du mandat d'arrêt européen

Martin Böse⁹²

Le MAE est un instrument bien établi de la coopération transnationale en matière pénale dans l'Union et le "phare" de la reconnaissance mutuelle. Il facilite grandement et accélère les procédures de remise entre États membres. Néanmoins, l'efficacité de ce nouvel instrument comporte également le risque de violations des droits de l'homme, en raison d'un manque de contrôle judiciaire et d'une dépendance excessive vis-à-vis de la confiance mutuelle. Celle-ci ne peut être atteinte par la seule décision, mais a besoin d'une base fiable, c'est-à-dire d'informations générales sur le système de justice pénale de l'autre État membre de l'UE ou d'expériences pratiques en matière de coopération transnationale. Ces expériences sont le "noyau" de la confiance mutuelle; de "bonnes" expériences peuvent renforcer la confiance mutuelle, de "mauvaises" expériences peuvent la miner. L'évaluation vise à renforcer l'impact des expériences positives (par exemple en établissant de "bonnes pratiques") et à tirer les leçons des expériences négatives. Dans le projet pilote, une variété d'expériences positives et négatives a été recueillie. Ces expériences ont été résumées dans les recommandations suivantes pour un usage proportionné du MAE. Plusieurs recommandations sont également soutenues par les résultats d'autres projets, tels que l'évaluation du Conseil relative au mandat d'arrêt européen⁹³ et à des études récentes sur la coopération en matière pénale dans l'Union européenne⁹⁴, ainsi que sur l'impact du MAE sur les droits de la défense⁹⁵. Comme le projet pilote, les recommandations établissent une distinction entre le rôle de l'autorité d'émission et le rôle de l'autorité d'exécution.

2.1 L'émission d'un mandat d'arrêt européen (MAE)

1. L'exigence d'un mandat d'arrêt national, pour lequel il est discutable si la détention d'une personne est nécessaire ou non, est une garantie procédurale importante pour assurer la proportionnalité d'un MAE. Toutefois, le mandat d'arrêt national ne doit pas être seulement une condition préalable pour entériner le formulaire du MAE, mais doit exclure que le mandat d'arrêt européen ne soit qu'un instrument pour faire comparaître la personne devant un tribunal. Puisque le juge qui émet un mandat d'arrêt national n'examine pas la dimension transnationale de l'affaire, la décision du procureur d'émettre un MAE doit être également soumise à un contrôle judiciaire ex ante (l'autorisation d'un juge). Le juge devra alors évaluer et fixer la proportionnalité du MAE comme moyen de maintien de l'ordre transnational, en particulier en ce qui concerne les aspects que l'autorité judiciaire de l'État d'exécution n'a pas compétence d'examiner (par exemple, la valeur probante de la preuve).

.....
⁹² Ce texte contient des recommandations sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen qui résultent du projet pilote. En tant que tel, ce texte reflète l'expérience de toute l'équipe.

⁹³ Doc-Conseil 7361/10, p. 3-4 (régime linguistique) et 4-7 (contrôle de proportionnalité par l'État d'émission, critères pour le test de proportionnalité).

⁹⁴ G. Vermeulen/W. de Bondt/C. Ryckman (ed.), *Repenser la coopération internationale en matière pénale dans l'UE* (Anvers, 2012), p. 533-547, en particulier 536-537 (clauses explicites et précises de proportionnalité), 539-540 (renforcement de l'individu dans la procédure de transfèrement après la remise); Vernimmen-Van Tiggelen/Surano/Weyembergh (eds.), *L'avenir de la reconnaissance mutuelle en matière pénale dans l'Union européenne* (Bruxelles, 2009), p. 549-581, les résultats sont publiés en anglais aussi sous: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/mutual_recognition_en.pdf (consulté le 13 mars 2013), en particulier II.3 (plus de recours à des mesures de substitution dans les cas de délits mineurs), II.4. (clauses relatives aux droits fondamentaux), II.10 et III. 11 (des contacts avec l'État d'émission, une meilleure organisation des avocats de la défense), IV.17 (plus d'instruments d'entraide judiciaire à disposition).

⁹⁵ Rapport JUSTICE, *mandats d'arrêt européens - Assurer une défense efficace* (Londres, 2012), p. 10-17, en particulier 12-15 (la formation juridique des avocats de la défense, la double représentation, la mise en place d'un réseau de conseil juridique en ligne), 15-16 (examen des alertes SIS et des conséquences des décisions de refus d'exécuter un mandat d'arrêt européen).

2. La décision d'émettre un MAE devrait être soumise à un contrôle judiciaire a posteriori. Si la personne recherchée a été arrêtée, mais que la remise a été refusée, le MAE est toujours actif. L'art. 111 CAAS garantit le droit à un contrôle juridictionnel des alertes SID (art. 95 CAAS), mais des doutes subsistent quant à savoir si cette disposition a déjà été correctement mise en œuvre.⁹⁶ En outre, ce recours ne peut empêcher l'autorité d'émission de transmettre le MAE via Interpol, le Réseau judiciaire européen, etc. Par conséquent, la personne recherchée doit avoir un recours légal contre le MAE dans l'État d'émission, sinon elle court le risque d'être arrêtée partout dans l'Union.
3. La pratique de mise en œuvre dans les pays participants a révélé que le seuil fixé à l'art. 2 (1) DC MAE ne reflète pas la compréhension commune du principe de proportionnalité. Ainsi, pour l'émission d'un MAE, un seuil plus élevé devrait être appliqué. Une bonne pratique, qui peut être retenue du projet pilote, suggère un seuil minimum d'un an d'emprisonnement à prévoir ou à exécuter. En conséquence, les autorités judiciaires doivent se pencher plus attentivement sur l'affaire et se demander si l'infraction est susceptible d'être sanctionnée par une amende (qui peut être exécutée par un autre État membre de l'UE, voir aussi infra 5.). Plusieurs "listes d'infractions" (art. 2 (2) DC MAE) sont décrites dans des termes assez vagues ("fraude", "sabotage"), qui ont donné lieu à des interprétations diverses, chacune d'entre elles enracinée dans le système national de justice pénale de l'État d'émission. Un "étiquetage excessif" des infractions de la liste porterait atteinte à la raison d'être du catalogue de définir les catégories classiques de la criminalité transnationale sérieuse. C'est pourquoi une définition des infractions problématiques devrait être adoptée pour avoir une compréhension commune de la portée de la dispense d'exigence de la double incrimination.
5. Le principe de proportionnalité exige de l'autorité d'émission qu'elle utilise des instruments de substitution moins intrusifs. S'il n'y a pas de risque de fuite (en particulier dans les cas mineurs), il suffira dans un premier temps d'établir et de communiquer le lieu de résidence du défendeur (cf. art. 98 CAAS) pour une assignation; l'autorité d'émission tiendra dûment compte de cet instrument.
6. Pour le moment, les instruments de substitution ne sont pas réglementés/mis en œuvre d'une manière permettant un usage fréquent. En conséquence, les autorités de police ont tendance à utiliser l'instrument le plus efficace, à savoir la demande d'arrestation et de détention par le MAE, au lieu d'avoir recours à des procédures lourdes ou exigeant plus de temps de l'assistance juridique traditionnelle. Pour cette raison, il est d'une importance cruciale de faire en sorte que les alternatives (l'exécution des peines, le transfert des procédures, les vidéoconférences transnationales, etc.) fonctionnent aussi efficacement que le MAE.
7. Les États membres devraient adopter des directives administratives indiquant quand et comment utiliser les autres instruments mentionnés ci-dessus (6.). Dans les cas appropriés, il devrait être recherché comment les autorités judiciaires concernées peuvent travailler ensemble sans recourir au MAE, notamment par le biais de premières interrogations sur le lieu de résidence du suspect (ce qui pourrait être particulièrement approprié dans les régions transfrontalières).

.....
⁹⁶ Voir Doc-Conseil 7361/10, p. 10; Rapport JUSTICE, *ibid.*, p. 15.

8. Afin d'accélérer les procédures, le régime linguistique devrait être modifié, permettant d'émettre un MAE en anglais (et qu'il soit accepté en anglais dans chaque État membre); dans ce cas, l'État d'exécution fournirait une traduction dans la langue officielle de la personne arrêtée.

2.2 L'exécution d'un mandat d'arrêt européen

9. Comme il résulte de l'évolution récente de la législation européenne et de la mise en œuvre nationale du MAE, le principe de la reconnaissance mutuelle ne dispense pas l'État d'exécution de son obligation de respecter les droits fondamentaux (art. 1 (3) DC MAE). L'autorité d'exécution doit donc respecter le principe de proportionnalité, en particulier dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de recourir à motifs facultatifs de refus. Toutefois, dans le cadre de l'"ordre public européen" (art. 1 (3) DC MAE), l'État d'exécution est compétent pour refuser l'exécution d'un MAE (uniquement) s'il s'avère être manifestement disproportionné. Le même principe devrait s'appliquer aux références "manifestement inadéquates" à une infraction de la liste (art. 2 (2) DC MAE). La décision-cadre devrait définir un motif de refus correspondant d'une manière claire et précise.
10. Selon la jurisprudence récente de la Cour de justice, les résidents permanents doivent être traités de manière égale aux ressortissants du pays. Une garantie de retour doit également être demandée si le résident est remis à son pays d'origine parce que la réinsertion dans la société prévoit que la peine doit être exécutée dans l'environnement social de la personne condamnée. Toutefois, une personne extradée et condamnée ne doit pas être renvoyée à l'État d'exécution contre sa volonté.
11. En principe, il appartient à la juridiction de l'état d'exécution de décider si la détention aux fins d'extradition est nécessaire ou si le recours à des moyens moins intrusifs est possible ; le tribunal de l'État membre d'exécution est normalement le mieux placé pour examiner toutes les circonstances de la personne arrêtée. Néanmoins, le tribunal prendra dûment en considération l'évaluation de l'autorité d'émission. À cette fin, l'autorité d'émission fournira à l'autorité d'exécution des informations pertinentes pour établir le risque de fuite (dans la mesure du nécessaire, en plus du mandat d'arrêt national).
12. Le tribunal devant lequel la première audience a lieu doit avoir pleine compétence pour examiner si les conditions légales sont réunies pour la détention aux fins d'extradition et décider si la détention doit être poursuivie ou si la personne arrêtée doit être libérée. Si la décision de remise est prise par un autre tribunal, la personne sera également entendue par cette juridiction.
13. Le respect du principe de proportionnalité exige des garanties procédurales adéquates. Comme la liberté individuelle de la personne est en jeu, la personne arrêtée doit être assistée par un avocat immédiatement après son arrestation (assistance obligatoire; droit " de premier conseil par un avocat de la défense"). La personne arrêtée doit être informée de son droit à un avocat gratuit.
14. Pour assurer une défense efficace et transnationale, il est nécessaire de prendre des mesures pour favoriser la coopération entre les avocats de la défense et mettre en place une double représentation (par exemple, un système d'aide au financement de la double représentation juridique dans les cas MAE), le

réseautage et une formation juridique pour le traitement des cas transfrontaliers. Les avocats de la défense doivent avoir accès aux informations de base sur les systèmes de justice pénale des États membres au sein du Réseau judiciaire européen. Si un MAE n'est pas exécuté et si la décision est fondée sur des préoccupations de défense des droits de l'homme (violation manifeste du principe de proportionnalité, conditions de détention inhumaines, etc.), cette décision doit être accessible sur le réseau des autorités judiciaires et des avocats de la défense, afin que cette information puisse être considérée dans d'autres procédures relatives à l'exécution des MAE de cet État membre.

15. Si des garanties ont été demandées pour la remise (par exemple, une garantie de retour, la norme minimale sur les conditions de détention ou un procès dans un délai raisonnable), l'État d'exécution devra suivre l'affaire afin de s'assurer que l'État d'émission se conforme à ces garanties. Une garantie reflète toujours un certain degré d'incertitude sur la capacité de l'État d'émission à respecter les normes communes qui forment la base de la confiance mutuelle; si l'on ne met pas en doute le respect de ces normes, une garantie n'est pas nécessaire. Le suivi des dossiers individuels pourrait contribuer à réduire cette incertitude et regagner la confiance dans le système de justice pénale de l'État d'émission. La surveillance sera effectuée au moyen d'un formulaire électronique normalisé dans lequel l'État d'émission entrera un ensemble d'informations de base permettant de suivre les personnes qui ont été remises.

Partie C

3 La combinaison des résultats du projet pilote avec la nécessité de l'élaboration d'un cadre commun pour l'évaluation de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire en matière pénale

*Pim Albers*⁹⁷

Comme résultats du projet pilote sur le mandat d'arrêt européen et de l'application du principe de proportionnalité, plusieurs enseignements peuvent être tirés. Par ailleurs, l'analyse des méthodes existantes d'études d'évaluation comparative peut contribuer à un certain nombre d'observations concernant la nécessité de l'élaboration d'un cadre pour l'évaluation de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire en matière pénale. Ces enseignements et observations pourront être utilisés pour un futur débat au niveau européen sur les options et les orientations concernant la création d'un cadre commun pour l'évaluation de la coopération judiciaire en matière pénale, à la lumière du (renforcement de) la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE.

Dans ce chapitre, un bref aperçu sera donné des différentes méthodes d'évaluation qui peuvent être appliquées pour évaluer la coopération judiciaire en matière pénale dans le cadre de l'élaboration d'un cadre d'évaluation commun. Nous recommanderons plusieurs méthodes d'évaluation (les évaluations sur site par les pairs, l'analyse juridique, les enquêtes, les données du gouvernement et une sélection attentive des autres sources des données d'évaluation (règles de droit)). Dans le cadre de cette recommandation, une attention particulière sera portée aux avantages et inconvénients de la mise au point d'une méthode européenne Carte/Tableau de bord de la justice pénale.

3.1 La méthode d'évaluation sur site par les pairs

En général, l'approche pratiquée dans plusieurs évaluations des instruments de l'UE est souvent basée sur une méthode d'apprentissage horizontale où une équipe de praticiens de justice (des juges, des procureurs, des représentants des ministères de la Justice) d'un pays évalue la situation dans un autre pays, basée sur un questionnaire standard. Souvent, ces équipes d'experts reçoivent l'assistance de la Commission européenne ou du secrétariat du Conseil de l'Union européenne. En ce sens, le projet pilote sur le mandat d'arrêt européen et l'application du principe de proportionnalité ne varie pas beaucoup de cette approche commune, puisque l'équipe d'experts nationaux était composée de représentants des gouvernements des trois États membres de l'UE participants, complétée par une équipe d'experts scientifiques.

Les experts scientifiques ont joué un rôle important dans plusieurs étapes du processus d'évaluation. Tout d'abord, au point de départ de l'évaluation, lorsque la liste des questions et des points de contrôle des entretiens a été développée. Dans cette partie, les experts scientifiques ont contribué à la rédaction en ajoutant des sujets pertinents à la liste des points de contrôle, basée sur les derniers développements scientifiques dans le domaine du droit pénal (européen) liés au mandat d'arrêt européen. Lors des visites des pairs, ils ont également joué un rôle important dans les entretiens avec les principaux acteurs concernés, en stimulant les débats sur le sujet concerné par leurs connaissances scientifiques et en fournissant un appui technique pour la conduite et l'enregistrement des interviews. Au cours de la dernière partie de l'évaluation par les pairs, une autre tâche importante pour les experts scientifiques a concerné la rédaction de ce rapport.

.....
⁹⁷ Ce texte contient les recommandations qui résultent du projet pilote. En tant que tel, ce texte reflète l'expérience de toute l'équipe.

Sur la base des enseignements tirés du projet pilote en cours, nous pouvons conclure que l'utilisation d'un examen sur site par les pairs est une méthode appropriée pour évaluer la pratique actuelle du fonctionnement d'un instrument de l'UE au niveau national. L'interrogation des principaux acteurs dans les trois États membres participants a permis de se faire une bonne idée de la pratique du mandat d'arrêt européen au regard du principe de proportionnalité. Étant donné qu'au moins deux membres des experts nationaux avaient une expérience de la conduite des évaluations, l'évaluation par les pairs a pu être réalisée d'une manière solide et cohérente avec l'aide des (assistants) des experts scientifiques. En dépit de cette expérience positive, des points d'amélioration doivent aussi être mentionnés.

Lors des visites aux Pays-Bas, en France et en Allemagne, les entretiens se sont déroulés en néerlandais, français et allemand. Ceci n'a été possible que parce que les experts étaient en mesure de suivre les débats dans les trois langues, sans l'aide d'un interprète. Toutefois, pour les futures visites d'évaluation par les pairs, il est recommandé de faire un choix entre deux options. La première est l'utilisation d'une langue commune au cours des entretiens (par exemple, la langue anglaise) et la deuxième option est le recours à un interprète. L'avantage de la première option est que les coûts d'une évaluation par les pairs seront plus réduits, car il n'est pas nécessaire d'embaucher un interprète. Toutefois, cela pourra présenter l'inconvénient que les acteurs interrogés ne sont pas capables de s'exprimer dans la langue commune dans toutes les situations. En particulier, pour bien comprendre les nuances dans les différentes procédures et pratiques (juridiques), il faut recommander que des interprètes apportent leur soutien à l'équipe d'experts lors des futures visites des pairs.

En ce qui concerne l'équipe d'évaluation chargée de réaliser les entretiens, il y a essentiellement deux options:⁹⁸ La première s'appuiera sur l'évaluation par les pairs, à savoir les entretiens menés par des experts nationaux des autres États membres (juges, procureurs, fonctionnaires, avocats peut-être aussi de la défense); les visites d'évaluation par les pairs fournissent une plate-forme d'échange d'expériences et de bonnes pratiques et un échange informel et ouvert d'informations. La deuxième option s'appuiera sur la surveillance "expertocratique" par des experts scientifiques indépendants; cette approche est censée répondre aux préoccupations concernant l'uniformité et l'objectivité de l'évaluation mutuelle par les pairs. Le projet pilote a été fondé sur une combinaison des deux méthodes, en s'appuyant sur les avantages des deux modèles. En se référant à l'un de ces modèles (ou leur combinaison), il convient de garder à l'esprit que la composition de l'équipe doit répondre à la nécessité d'assurer la praticabilité (effets négatifs - "intimidants" - des grandes équipes d'évaluation) et à l'uniformité des entretiens dans tous les États membres. Ainsi, la même équipe d'évaluation (ou au moins le "noyau" de l'équipe) sera responsable de toutes les visites et entretiens dans le pays dans le cadre du processus d'évaluation et ne comportera pas plus de trois ou quatre membres.

Indépendamment des difficultés dans le régime linguistique, il est également important de prendre connaissance des limites d'une méthode d'évaluation par les pairs. Elle reste en effet laborieuse et coûteuse, car une équipe d'experts de haut niveau est responsable de la conduite de l'évaluation. Par ailleurs, les résultats des visites de pairs sont limités aux pays qui ont été évalués. En ce sens, les possibilités de généralisation des expériences sont réduites. Les conclusions tirées lors de visites sur site des pairs ne peuvent être appliquées qu'aux pays évalués, et seulement de manière très limitée à une zone géographique

.....
⁹⁸ Ce texte contient des recommandations sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen qui résultent du projet pilote.

plus vaste. Pour augmenter le niveau de généralisation, il est nécessaire de reproduire les visites de pairs dans d'autres États membres de l'UE et/ou d'utiliser d'autres méthodes de collecte de données. Du point de vue de la contribution à l'apprentissage horizontal, la multiplication des visites par les pairs doit être recommandée, mais - comme cela a été indiqué plus haut dans ce paragraphe - c'est laborieux et coûteux. Sinon, d'autres méthodes de collecte de données devront être utilisées pour vérifier les observations faites lors des visites de pairs, en vue de généraliser les observations à une plus grande échelle. Le projet pilote a essayé d'atteindre cet objectif en développant une enquête standard (perception) pour les points de contact du Réseau judiciaire européen en matière pénale et les avocats de la défense de l'ECBA.

3.2 Les enquêtes de perception entre les principaux acteurs institutionnels

Pendant le projet pilote, deux enquêtes classiques ont été utilisées pour deux types d'acteurs institutionnels. Une enquête a été adressée aux points de contact du Réseau judiciaire européen en matière pénale et l'autre a été soumise aux avocats de la défense avec l'aide de l'ECBA (Association du Barreau pénal européen). L'expérience avec ces deux enquêtes a donné des résultats différents.

En contraste avec la bonne coopération relative des points de contact du Réseau judiciaire européen en matière pénale, qui a résulté en un bon taux de réponse, le nombre d'enquêtes auxquelles les avocats de la défense ont répondu a été très faible. En raison de ce faible taux de réponse des avocats, les possibilités de généraliser les résultats et d'ajouter plus de renseignements sur le rapport concernant les points de vue des avocats sur le mandat d'arrêt européen et le principe de proportionnalité ont été relativement limitées, surtout en comparaison des résultats de l'enquête des points de contact du Réseau judiciaire européen en matière pénale. Les résultats de l'enquête des points de contact RJE ont clairement complété nos résultats des trois visites d'évaluation effectuées par les pairs. Les observations faites au cours de ces visites peuvent - avec l'aide des résultats de l'enquête - être généralisées, pour un certain nombre de sujets liés à la pratique du mandat d'arrêt européen, aux autres États membres de l'UE.

S'agissant du projet pilote, nous pouvons conclure que l'enquête de perception entre les principaux acteurs est un outil supplémentaire utile pour la collecte de données, en plus de la conduite des visites des pairs (et des entretiens menés par les pairs) dans les trois pays participants. Sur la base de cette expérience, il est recommandé – lorsqu'une méthode de visite par les pairs est appliquée - de faire usage d'une méthode d'enquête pour augmenter le niveau de généralisation des résultats de l'évaluation. Cependant, il est également important de garder à l'esprit que l'utilisation d'un questionnaire sera moins pertinente que lorsque les personnes interrogées sont invitées à répondre par écrit et que l'évaluation couvre tous les États membres. Ce ne devrait donc pas devenir une norme, mais un élément facultatif du processus d'évaluation.

3.3 L'analyse juridique

L'analyse juridique est - à côté des visites de pairs - le noyau du projet pilote. Elle décrit, pour chacun des trois États membres participants, comment le mandat d'arrêt européen a été transposé dans le droit

national et les politiques nationales qui ont influencé la pratique actuelle du mandat d'arrêt européen. Cette partie du travail a été réalisée par les experts scientifiques, pour laquelle des documents (juridiques) pertinents, la jurisprudence et diverses littératures ont été utilisés pour fournir une image de la pratique actuelle de la demande du mandat d'arrêt européen dans le contexte (juridique) national. Étant donné que, pour une bonne évaluation des instruments de l'UE, on aura toujours besoin d'évaluer la transposition des textes européens dans la pratique nationale, il est recommandé - en plus des visites d'évaluation des pairs et de l'utilisation d'une enquête de perception – que cette analyse juridique constitue un élément standard de la méthode d'évaluation appliquée.

3.4 Les données d'enregistrement du gouvernement

Dans le cadre d'une approche d'évaluation solide, il est important que les observations faites lors des visites d'évaluation de pairs, les résultats d'une analyse juridique et les enquêtes, puissent être complétées par des données statistiques. En particulier pour évaluer la performance des institutions judiciaires, l'utilisation des ressources (finances, ressources humaines, ressources matérielles) par rapport à l'instrument de l'UE qui est en cours d'évaluation, il est nécessaire que les données quantitatives soient disponibles au niveau national et au niveau européen. Nombre d'études internationales d'évaluation comparative montrent qu'il existe une grande variété entre les pays concernant le niveau et la qualité des données recueillies dans le secteur de la justice. Par rapport aux données financières et économiques, il y a beaucoup à faire en la matière.

Les pays ne recueillent pas les données de manière uniforme, le niveau de fiabilité des données est inégal et le niveau de détail des informations statistiques qui sont recueillies peut varier sensiblement d'un pays à l'autre. Les résultats du projet pilote ont indiqué qu'il existe déjà des différences majeures entre les Pays-Bas, l'Allemagne et la France concernant le niveau de détail et les données disponibles concernant le mandat d'arrêt européen. Des chiffres sur le mandat d'arrêt européen, disponibles au niveau européen, indiquent aussi que l'on ne peut fournir qu'un nombre très limité d'informations sur les indicateurs (par exemple, le nombre de MAE émis ou de MAE exécutés) et qu'une amélioration de l'enregistrement des données du gouvernement national serait nécessaire pour comparer ensuite les chiffres au niveau européen.

3.5 Les évaluations (des règles de droit) provenant d'autres organisations internationales européennes et d'organisations non gouvernementales

Dans le domaine de la justice (pénale), plusieurs autres sources d'information sont disponibles, qui peuvent être utilisés pour compléter le tableau sur le plan de l'efficacité et de l'efficience d'un instrument de l'UE dans le contexte d'autres aspects de la loi. Des exemples d'instruments d'évaluation peuvent être trouvés dans diverses institutions, telles que: l'Union européenne (le mécanisme CVM, l'évaluation Schengen, l'Eurobaromètre), le Conseil de l'Europe (la CPT, la CEPEJ, le GRECO), la Banque mondiale et un certain nombre d'ONG (Transparency International, le Forum économique mondial, World Justice Project).

Cela montre qu'il existe déjà une multitude d'informations disponibles concernant le fonctionnement des systèmes juridiques qui peuvent être utilisés à la lumière de l'élaboration d'un cadre d'évaluation commun au niveau européen. Malgré leur disponibilité, il faut noter que ces ressources ont aussi des limites, parce que ces évaluations ont souvent été développées dans un but différent de celui de l'évaluation des instruments de l'UE dans le domaine de la justice pénale européenne. En outre, le niveau de fiabilité et la qualité des données peuvent également varier d'un instrument à l'autre. Une simple duplication d'un nombre restreint d'ensembles de données provenant de sources externes doit être manipulée avec précaution et il est important de décider quelles sont les sources de données externes qui seront utilisées et pour quelles données il sera nécessaire de recueillir des informations séparément.

Une autre complication, qui doit être mentionnée en rapport aux évaluations de la règle de droit externe porte sur les cycles d'évaluation et les années de référence des données présentées. Par exemple, pour les rapports CEPEJ sur les systèmes judiciaires européens, des données sont collectées sur un cycle de deux ans, l'année de référence étant souvent deux ans avant les données de publication. Dans les situations où des réformes majeures dans le secteur de la justice ont été mises en œuvre au cours de la dernière année, elles ne seront pas mentionnées dans le rapport, fournissant ainsi des chiffres qui ne sont pas à jour. D'autres organisations peuvent utiliser un cycle d'un an, mais l'année de référence pour présenter les données peut être aussi différente des données qui sont nécessaires à d'autres fins d'évaluation.

Même s'il faut éviter un double travail dans le processus de collecte des données, il est important de garder à l'esprit qu'une décision prudente doit être prise entre l'utilisation de sources de données externes et la collecte de nouvelles données.

3.6 Les rapports et le suivi des recommandations formulées par les évaluateurs

Sur la base des résultats de l'évaluation (l'analyse juridique, les statistiques, les questionnaires, les entretiens, l'information provenant de la surveillance internationale), un rapport sera établi, qui permettra d'identifier les faiblesses et les lacunes de la situation juridique et factuelle dans les États membres concernés et qui fournira également des recommandations sur la façon dont ces problèmes peuvent être résolus, en particulier, le rapport pourra faire référence aux "bonnes pratiques" établies dans d'autres États membres.

Le mécanisme d'évaluation doit prévoir un suivi et une obligation de l'État membre de faire un rapport sur les mesures qui avaient été prises au lendemain de l'évaluation et, en particulier, les recommandations. Un mécanisme de sanction autonome ne semble pas approprié parce que la Commission peut déjà avoir eu recours à la procédure d'infraction (art. 258 TFUE) et il faut se demander si l'art. 70 TFUE prévoit une base juridique pour un mécanisme de sanction supplémentaire. Le rapport d'évaluation devrait également aborder la question de savoir si des modifications à la législation de l'UE seraient appropriées.

Néanmoins, le mécanisme d'évaluation devrait prévoir aussi les conséquences d'une "mauvaise" évaluation. La confiance mutuelle et la reconnaissance mutuelle étant étroitement liées l'une à l'autre, une

érosion de la confiance affectera la base de la reconnaissance mutuelle et signifiera plus de vérification et de contrôle judiciaire lors de la coopération avec l'État membre car considéré comme digne d'une moindre confiance. Une option possible qui a été proposée par le Comité Meijers est de renverser la charge de la preuve: si le rapport d'évaluation établit de graves lacunes dans le système de justice pénale d'un État membre qui ne sont pas occasionnelles, mais de nature générale ou structurelle, cet État membre devra démontrer qu'il se conformera à la norme commune dans ce cas individuel (voir également le tableau comparatif).⁹⁹ Le régime d'évaluation pourrait également fournir un cadre de suivi pour les cas individuels dans lesquels l'État membre a promis de se conformer à la norme applicable. Le suivi des cas individuels pourrait aider à reprendre confiance dans le système de justice pénale de l'État membre évalué.

3.7 Vers un cadre d'évaluation commun pour la coopération judiciaire en matière pénale

Dans les paragraphes précédents, il est indiqué que, pour une bonne évaluation de l'application d'un instrument européen dans des contextes nationaux, il est recommandé d'utiliser une approche combinée et plusieurs méthodes d'évaluation. Une visite d'évaluation sur site par les pairs, basée sur des entretiens structurés, est un point de départ important pour une évaluation mais, en raison de ses limites en termes de généralisation, il est nécessaire d'utiliser aussi d'autres moyens de collecte de données, comme des enquêtes de perception, un cadre d'analyse juridique, des données d'enregistrement du gouvernement et - si possible - des informations d'autres organisations européennes/internationales et des ONG. En utilisant plusieurs méthodes d'évaluation et plusieurs sources de données, la fiabilité des résultats de l'évaluation augmentera, ce qui se traduira aussi par une meilleure information qui pourra être utilisée par les décideurs pour poursuivre une politique (européenne) ou ajuster leurs orientations stratégiques dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.

Les recommandations faisant usage de diverses méthodes d'évaluation mentionnées ci-dessus sont valables lorsque la pratique d'un instrument de l'UE est évaluée sans tenir compte de l'influence d'autres instruments de l'UE dans le domaine du droit pénal et de l'état actuel de la situation des systèmes nationaux de droit pénal/systèmes judiciaires nationaux. Toutefois, la pratique montre que les autres politiques européennes et d'autres instruments de l'UE dans le domaine du droit criminel peuvent avoir un impact sur le fonctionnement de l'instrument de l'UE qui est en cours d'évaluation. En général, on peut s'attendre à ce que d'autres instruments de l'UE aient une influence (positive) sur le fonctionnement de l'instrument de l'UE qui est évalué. Par exemple, une décision européenne de contrôle des procédures préalables au procès pourra avoir une répercussion sur le fonctionnement de la procédure européenne de mandat d'arrêt, puisque des mesures de contrôle de substitution pourront réduire le nombre des personnes détenues pendant la phase préliminaire (dans le cadre de la procédure européenne de mandat d'arrêt). Par ailleurs, la stimulation des peines de substitution et des pénalités financières au niveau européen aura aussi une influence sur l'application du mandat d'arrêt européen. Pour les infractions mineures en particulier, cela

.....
⁹⁹ Meijers Committee, Le principe de la confiance mutuelle en matière d'asile européen, de migrations et du droit pénal, Décembre 2011, p. 54, disponible à l'adresse http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/Co_opmaakOms-lago6.pdf (consulté le 17 mars 2013).

pourra entraîner une réduction des demandes d'exécution d'un mandat d'arrêt européen, de plus en plus de pays ayant recours à des sanctions financières pour de telles infractions.

L'interdépendance entre les différents instruments et les politiques communautaires dans le domaine du droit pénal nécessite d'élaborer un cadre d'évaluation commun pour la coopération judiciaire en matière pénale. Dans ce cadre commun, il est nécessaire que chaque instrument de l'UE en cours d'évaluation soit mis dans le contexte de l'influence des autres instruments et politiques de l'UE susceptibles d'avoir un impact sur les résultats de l'évaluation. Dans notre rapport, nous avons décrit ceci comme étant les aspects procéduraux et instruments (juridiques) pour renforcer la confiance mutuelle entre les États membres de l'UE. Dans la pratique, cela signifie qu'une évaluation solide d'un instrument de l'UE exige que l'influence d'autres instruments et politiques de l'UE soit incluse dans cette évaluation.

Outre des recommandations pour l'élaboration d'un cadre commun lié à la nécessité d'utiliser diverses méthodes d'évaluation et de comprendre l'influence des autres instruments et politiques dans le système d'évaluation de l'UE, une autre notion doit être aussi considérée: celle liée à l'influence des politiques pénales nationales et le fonctionnement des systèmes juridiques nationaux sur l'application (et les résultats) de l'instrument de l'UE en cours d'évaluation. Dans les États membres de l'UE, différentes politiques nationales en matière de droit pénal sont appliquées: par exemple, tandis qu'un Etat membre de l'UE considère un vol de poulets comme un délit mineur, un autre Etat membre de l'UE considérera ce même vol comme une infraction majeure qui doit être sanctionnée par une peine d'emprisonnement. Les différences entre les systèmes accusatoire et inquisitoire sont un autre bon exemple de la grande variété des politiques pénales nationales dans les États membres de l'UE.

L'utilisation d'instruments européens dans le domaine du droit pénal peut avoir un effet harmonisant sur ces différences, en établissant des normes minimales. Mais ce n'est pas toujours le cas. D'un autre côté, il est important de noter que le niveau de capacité, de performance et de confiance des systèmes juridiques nationaux varient aussi, et peut avoir un impact positif ou négatif sur le niveau d'efficacité d'un instrument de l'UE. En particulier sous l'influence de la crise économique, des systèmes juridiques nationaux peuvent être mis sous pression, avec des coupes budgétaires dans le secteur public pouvant entraîner une réduction de la capacité disponible (et des performances) du secteur de la justice chargé de la lutte contre la criminalité et des procédures judiciaires (devant les tribunaux). Des réductions dans le budget des tribunaux, des forces de l'ordre, de la capacité judiciaire, etc. peuvent conduire à une érosion de l'application effective d'un instrument européen dans le domaine du droit pénal, résultant par exemple par des phases préliminaires de procès plus longues. Non seulement la capacité et la performance du secteur de la justice peuvent être influencées par la crise économique, mais il peut aussi en résulter un impact sociétal négatif. En particulier là où la performance est mise sous pression, la confiance du public dans le secteur de la justice pourrait s'éroder et des problèmes liés à l'intégrité (c'est-à-dire la corruption) pourraient voir le jour.

C'est pourquoi nous vous recommandons aussi d'inclure dans un cadre d'évaluation commun une description comparative de la situation (en termes de performances, de capacité, d'intégrité, etc.) des systèmes juridiques nationaux en termes qualitatifs et quantitatifs. C'est ce que nous avons défini dans notre rapport comme étant des aspects institutionnels liés à la confiance mutuelle et à la coopération judiciaire dans le domaine pénal. Nous avons souligné que le fonctionnement d'un des instruments de l'UE

(en termes de niveau d'efficacité et d'efficience) est influencé par plusieurs aspects des systèmes juridiques/ de droit pénal nationaux, à savoir: les normes de qualité en matière d'éducation, le recrutement et la nomination des dirigeants des forces de l'ordre et des magistrats, la capacité disponible des systèmes juridiques, la performance de la Justice et des institutions judiciaires, l'application du droit à un procès équitable, le degré d'indépendance de la magistrature, le niveau d'intégrité des représentants du secteur de la justice, le niveau de proportionnalité, la qualité de la représentation légale, les conditions de détention et le niveau de coopération entre le système juridique national et les autres États membres de l'UE. À notre avis, il est recommandé de développer pour chacun de ces aspects un certain nombre d'indicateurs clés, complétés par des informations qualitatives de plusieurs sources d'information.

Dans le contexte des idées d'un cadre commun pour l'évaluation de la coopération judiciaire en matière pénale à la lumière de la confiance mutuelle entre les États de l'UE, il est important de prendre connaissance des idées pour développer un tableau de bord UE de la justice ou une fiche d'évaluation criminelle. Un tableau de bord ou une fiche d'évaluation doit être considéré(e) comme une représentation graphique de l'évolution dans le temps, vers des objectifs ou buts spécifiés. Souvent, ces buts ou objectifs sont liés à des indicateurs clés de performance (les KPI). Les indicateurs clés de performance sont des instruments de mesure utilisés pour l'évaluation de facteurs pertinents qui sont cruciaux pour le succès d'organisations (ou de pays). Inclure la notion de tableau de bord ou de fiche d'évaluation pour les systèmes de justice (nationale) implique qu'au niveau européen, des objectifs (de performance) peuvent être définis, ainsi que des indicateurs clés de performance. Au paragraphe précédent, nous avons déjà identifié les principaux domaines qui revêtent une importance pour l'évaluation des systèmes juridiques nationaux dans le domaine pénal, en examinant: la qualité, l'efficacité, la capacité, le procès équitable, l'indépendance, l'intégrité, la proportionnalité, la représentation juridique, les conditions de détention et le niveau de coopération. Des indicateurs de performance ont déjà été définis pour certains de ces domaines et des données sont disponibles, tandis que pour d'autres, ce n'est pas le cas.¹⁰⁰.

.....
¹⁰⁰ Un exemple de Fiche d'évaluation de l'UE dans le domaine du droit pénal pourrait ressembler au document annexé à ce rapport.

Figure 9: Un cadre d'évaluation de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire en matière pénale

Aspects procéduraux de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire en matière pénale

Autres instruments et politiques de l'UE en matière pénale



Instrument-UE à évaluer (par ex. la procédure de mandat d'arrêt européen et le principe de proportionnalité)

Méthodes d'évaluation :

- visites d'évaluation par les pairs
- analyse juridique
- enquêtes (de perception)
- données/statistiques d'enregistrement du gouvernement



Complétés par des données quantitatives et qualitatives provenant d'autres sources d'information: l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale, des ONG (parmi lesquelles Transparency International, World Justice Project, Forum économique mondial, etc.)

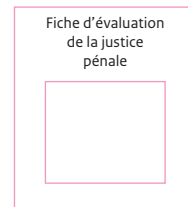


Aspects institutionnels de la confiance mutuelle et de la coopération judiciaire en matière pénale

- Normes de qualité en matière d'éducation, de recrutement et de nomination des dirigeants des forces de l'ordre et des magistrats,
- Capacité disponible du système juridique national (ressources financières, humaines et matérielles)
- Performance de la Justice et des institutions judiciaires (KPI : durée de la phase préliminaire au procès, taux de liquidation des dossiers)
- Degré d'indépendance de la magistrature (en droit et en pratique)
- Niveau d'intégrité et de confiance dans les institutions judiciaires
- Application du droit à un procès équitable
- Application du niveau des principes de proportionnalité
- Qualité des représentants de la Justice
- Conditions de détention
- Niveau de coopération entre le système national et les autres États membres de l'UE.



(une liste des indicateurs clés de performance peut être visualisée sur une fiche d'évaluation ou sur un tableau de bord européen de justice pénale, basée sur des indicateurs sur les aspects institutionnels et la coopération judiciaire)



Un tableau de bord justice ou une fiche d'évaluation pénale implique que l'état des lieux d'un système judiciaire national peut être représenté dans un ensemble limité de données quantitatives. Une expérience des travaux d'institutions telles que le Conseil de l'Europe/la CEPEJ et la Banque mondiale montre cependant qu'il existe des limites à cette approche. Une des difficultés majeures dans le développement d'un tableau de bord concerne l'utilisation de définitions uniformes pour les indicateurs clés de performance, la disponibilité de données fiables (et vérifiables) et un processus uniforme de collecte de données. Le projet pilote a déjà montré que, pour les trois États membres participants, il existe une grande

différence dans les données disponibles sur la pratique du mandat d'arrêt européen. En Allemagne, des informations statistiques détaillées sont disponibles, tandis qu'aux Pays-Bas et en France, les données statistiques recueillies sur le mandat d'arrêt européen sont limitées. Les résultats de plusieurs cycles d'évaluation de la CEPEJ ont indiqué que le niveau de fiabilité des données communiquées par les États membres du Conseil de l'Europe (à travers la méthode d'auto-déclaration) est toujours problématique et qu'il peut y avoir de grandes différences entre les chiffres statistiques fournis pour les rapports de la CEPEJ et les autres rapports statistiques disponibles. Cela implique que – si l'on décide d'élaborer un tableau de bord pénal ou une fiche d'évaluation de la Justice dans l'UE - il sera nécessaire d'investir dans le processus de collecte et la fiabilité des données fournies par les États membres et de faire un choix judicieux pour savoir quelles données seront collectées par l'UE (ou par les institutions de l'UE dans les États membres de l'UE), et quelles autres sources (par exemple, les données de la CEPEJ) seront utilisées pour remplir le tableau de bord/la fiche d'évaluation.

Un des points essentiels pour réussir le développement et la réalisation d'un tableau de bord ou d'une fiche d'évaluation de la justice de l'UE réside dans le degré de coopération de chaque État membre de l'UE pris individuellement (et la volonté politique de contribuer à cette idée) et l'utilisation des informations recueillies par l'Union européenne. En contraste avec le rapport de la CEPEJ du Conseil de l'Europe sur les systèmes judiciaires européens, le Tableau de bord européen de Justice pénale ou la Fiche d'évaluation n'est pas un outil d'évaluation non contraignant, puisque les résultats d'un cycle d'évaluation peuvent donner lieu à une intervention de l'Union européenne en matière pénale sur les systèmes de justice nationaux. En particulier, dans les situations où, pour un indicateur de performance clé spécifique (par exemple, la qualité des centres de détention), les chiffres affichés relèvent de certaines normes européennes prédéfinies. Pour éviter une approche de 'dénonciation et condamnation', il est essentiel (si l'on décide d'opter pour un tableau de bord européen) qu'un tel instrument soit utilisé comme un outil positif par l'Union européenne. Les systèmes juridiques nationaux 'sous-performants' devront recevoir un soutien supplémentaire de l'Union européenne (par exemple à travers des projets d'assistance technique) pour élever leur niveau de performance, de capacité, etc. vers des normes minimales européennes acceptables.

À notre avis, l'élaboration d'un Tableau de bord ou d'une Fiche d'évaluation de la Justice de l'UE peut être considérée comme l'une des options pour développer une meilleure compréhension du fonctionnement des systèmes juridiques nationaux dans le cadre de l'application des politiques et instruments européens. Cependant, comme il a été indiqué précédemment, une description des systèmes juridiques nationaux ne se résume pas seulement à des données quantitatives, mais doit être complétée par des données qualitatives basées sur plusieurs méthodes d'évaluation. Ceci est absolument nécessaire pour le développement d'un véritable cadre d'évaluation commun pour la coopération judiciaire en matière pénale qui pourra fournir une image équilibrée du niveau d'efficacité et d'efficience des instruments de l'UE à la lumière des pratiques actuelles et des défis auxquels les États membres de l'UE sont aujourd'hui confrontés.

Annexe

Fiche d'évaluation de la Justice pénale dans l'UE		PAYS		ANNÉE
Indicateur		Score du pays	Score-UE moyen	Source des données
Charge de travail des affaires criminelles (y compris les MAE)				
1	Nombre total d'affaires criminelles nationales entrantes (100.000 hab.)			Pays/UE
2	Nombre total de MAE émis pour trafic illicite de stupéfiants			Pays/UE
3	Nombre total de MAE émis pour affaires de fraude			Pays/UE
4	Nombre total de MAE émis pour vol à main armée, en bande organisée			Pays/UE
5	Nombre total de MAE émis pour participation à une org. criminelle.			Pays/UE
6	Nombre total de MAE émis pour d'autres faits mentionnés dans la liste			Pays/UE
7	Nombre total de MAE émis pour des faits hors liste (par ex le vol)			Pays/UE
8	Nombre total de MAE exécutés pour trafic illicite de stupéfiants			Pays/UE
9	Nombre total de MAE exécutés pour affaires de fraude			Pays/UE
10	Nombre total de MAE exécutés pour vol à main armée, en bande organisée			Pays/UE
11	Nombre total de MAE exécutés pour participation à une org. criminelle.			Pays/UE
12	Nombre total de MAE exécutés pour d'autres faits mentionnés dans la liste			Pays/UE
13	Nombre total de MAE exécutés pour des faits hors liste (par ex le vol)			Pays/UE
14	Nombre total de demandes de MAE refusées pour exécution			Pays/UE
Accès à la justice				
15	Nombre de tribunaux de première instance pour 100.000 habitants			CEPEJ
16	Budget annuel moyen alloué à l'aide juridique			CEPEJ
17	Nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire pour 100.000 habitants			CEPEJ
18	Nombre d'avocats pour 100.000 habitants			CEPEJ
Performance des systèmes judiciaires				
19	Taux général de résolution des délits mineurs en 1ère instance (%)			CEPEJ
20	Taux général de résolution des infractions graves en 1ère instance (%)			CEPEJ
21	Durée moyenne des délits mineurs en 1ère instance (jours)			Pays/UE
22	Durée moyenne de la procédure préliminaire en 1ère instance (jours)			
23	Durée moyenne des infractions graves en 1ère instance (jours)			Pays/UE
24	Durée moyenne d'exécution d'1 MAE (personne consentante) (jours)			Pays/UE

25	Durée moyenne d'exécution d'1 MAE (personne non consentante) (jours)			Pays/UE
26	Coût moyen par dossier MAE (exécution)			Pays/UE
27	Coût moyen par dossier MAE (émission)			Pays/UE

Ressources des systèmes judiciaires

28	Nombre de juges professionnels pour 100.000 habitants			CEPEJ
29	Nombre de procureurs pour 100.000 habitants			CEPEJ
30	Nombre d'employés non-juges pour 100.000 habitants			CEPEJ
31	Nombre d'employés non-procureurs pour 100.000 habitants			CEPEJ
32	Budget total approuvé et alloué à l'ensemble du système judiciaire			CEPEJ
33	Dépenses de Justice en % par habitant			CEPEJ
34	Dépenses de Justice en % des dépenses totales du gouvernement			CEPEJ
35	Budget annuel alloué aux centres de détention (*)			Pays/UE

Qualité de la justice				
36	Niveau perçu d'indépendance judiciaire			WEF
37	Efficacité du cadre juridique dans le règlement différents			WEF
38	Garantie d'un procès équitable et droits du prévenu			WJP
39	Efficacité perçue de l'enquête criminelle			WJP
40	Rapidité et efficacité de l'arbitrage en matière pénale			WJP
41	Impartialité du système pénal			WJP
42	Nombre de juges ayant participé au programme d'échange EJTN			EJTN
43	Nombre de procureurs ayant participé au programme d'échange EJTN			EJTN

Intégrité				
44	Eurobaromètre – la confiance dans le système judiciaire			EU
45	Les tribunaux traitent tous les citoyens de manière égale (%)			WB/LITS
46	Niveau perçu de corruption du système judiciaire			TI/GCB
47	Niveau d'absence de corruption dans le système pénal			WJP
48	Niveau d'absence d'influence gouvernementale dans le système pénal			WJP
49	Paiements irréguliers et pots de vin versés à des fonctionnaires			WEF

Sources des données:

UE = Union européenne

Pays = État membre de l'UE

CEPEJ = Commission européenne pour l'efficacité de la Justice

WB = Banque mondiale

LITS = enquête 'life in transition')

WJP = Projet mondial sur la Justice

TI/GCB = Transparency International – baromètre mondial de la corruption

EJTN = Données du Réseau européen de formation judiciaire

WEF = Forum économique mondial – Enquête auprès des dirigeants

(notez qu'une fiche semblable de la civile dans l'UE ne peut pas être établie pour le droit civil (il faut ajouter des indicateurs):

Charge de travail:

Nombre total de nouveaux contentieux civils pour 100.000 hab.

Nombre total d'affaires civiles non-contentieuses per 100.000 hab.

Nombre total de médiations

Nombre total d'affaires de médiation transfrontalière

Nombre total de cas d'Ordre européen de virement

Nombre total de procédures européennes de règlement des petits litiges

Capacité:

Nombre total de médiateurs enregistrés

Nombre total de fonctionnaires judiciaires /huissiers

Qualité de la justice

Satisfaction des services dans les tribunaux civils (WB/LITS)

Intégrité

Contributeurs

Experts nationaux:

- Dr. Pim Albers, Conseiller de la coordination stratégique, Département des systèmes judiciaires, Ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas
- Mr. Jean François Bohnert LLM, Procureur de la République et Chef du Bureau des poursuites pénales, Rouen, France
- Thomas Wahl, Assistant de recherche au Centre pour la Sécurité et la Société (projet KORSE), Université de Freiburg, ancien responsable de la coopération pénale européenne à l'Office fédéral de la Justice, Allemagne.

Experts scientifiques:

- Prof. Dr. Martin Böse, Professeur de droit, Université de Bonn
- Dr. Sarah Brinkschulte, assistante de recherche, Université de Bonn
- Prof. Dr. Philip Langbroek, Professeur d'Administration et organisation judiciaires, Utrecht School of Law, Université d'Utrecht
- Dr. Ton van den Brink, Professeur associé, Utrecht School of Law, Université d'Utrecht
- Dr. Tony Marguery, maître de conférences à Utrecht School of Law, Université d'Utrecht
- Marlies Blesgraaf, Utrecht School of Law, Université d'Utrecht
- Quirine Sluijs, Utrecht School of Law, Université d'Utrecht
- Prof. Dr. Pascal Beauvais, Professeur de droit, Université de Paris Ouest - Nanterre La Défense
- Mr. Vissarion Giannoulis, chercheur, Université de Paris –Nanterre.

Membres du Comité directeur:

- Mr. Just Stam LLM, Directeur du Département des systèmes judiciaires, Ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas (jusqu'à janvier 2013 président du Comité directeur)
- Mr. Hans Schoenmakers LLM, Chef d'unité, Département des systèmes judiciaires, Ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas (membre du comité directeur et président par intérim)
- Mme Florence Merloz LLM, Adjointe au chef du Bureau de l'Entraide Pénale Internationale, Ministère de la Justice, France.
- Dr. Michael Grotz, ancien Procureur fédéral à la Cour fédérale et Membre national pour l'Allemagne à Eurojust, Ministère fédéral de la Justice d'Allemagne.

Gestion du projet:

- Mr. Alain Renier LLM, conseiller stratégique, Département des systèmes judiciaires, Ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas
- Mr. Peter Vermeulen MSc, conseiller stratégique, Direction de la Sécurité et de la gestion, Ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas
- Mme Mavis Bhoendie, assistante stratégique, Département des systèmes judiciaires, Ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas





Project financed by the
EUROPEAN UNION, under the
CRIMINAL JUSTICE PROGRAMME



Ministerie van Veiligheid en Justitie



Bundesministerium
der Justiz