

Chronique de contentieux de l'Union européenne

La notion d'autorité judiciaire d'émission dans le cadre du mandat d'arrêt européen et la « procéduralisation » du principe de confiance mutuelle

Cecilia Rizcallah^{*1}

Chargée d'enseignement à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

(* Les observations contenues dans cet article appartiennent à leur auteur et n'engagent pas d'autres organismes ou personnes)

INTRODUCTION

Le principe de confiance mutuelle, d'« importance fondamentale » en droit de l'Union, impose, « à chacun de ces États de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit »². Il sous-tend, notamment, le mécanisme du mandat d'arrêt européen³ (ci-après « MAE ») qui organise une reconnaissance quasi-automatique des décisions des autorités judiciaires nationales, au sein de l'Union européenne, aux fins de l'exercice de poursuites ou de l'exécution d'une condamnation dans un État membre. Adopté en 2002 pour améliorer la lutte contre la criminalité transnationale, ce mécanisme a permis un nombre considérable d'avancées par rapport aux mécanismes classiques de coopération internationale en matière pénale. Il définit, entre autres, de manière exhaustive, les motifs de nature à justifier un refus d'exécution d'un MAE⁴.

Afin de néanmoins limiter les risques que ce mécanisme pourrait induire pour la protection des droits fondamentaux, est à l'œuvre depuis quelques années, dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne,

un mouvement de « procéduralisation » du principe de confiance mutuelle⁵. Celui-ci implique de subordonner l'application du principe de confiance mutuelle au respect de diverses exigences d'ordre procédural. Comme le soulignait l'Avocat général Bot, « l'encadrement drastique des motifs de non-exécution du mandat d'arrêt européen suppose qu'il existe, en contrepartie, des garanties procédurales concrètes et effectives des droits de la défense dans l'État membre d'émission du mandat d'arrêt européen, sans lesquelles serait rompu l'indispensable équilibre, inhérent à l'édification d'un espace judiciaire européen, entre les exigences d'efficacité de la justice pénale et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux »⁶.

C'est dans le cadre de l'interprétation de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen que la Cour de justice a initié ce mouvement qui vise à sauvegarder les droits procéduraux des personnes visées par des MAE. Après avoir brièvement passé en revue ses premières manifestations (I.), nous reviendrons plus en détail sur trois affaires récentes qui définissent les qualités formelles que doit présenter le contrôle précédant l'émission d'un MAE (II.).

¹. L'auteure est chargée d'enseignement à l'Université Saint-Louis – Bruxelles et aspirante au Fonds national de la recherche scientifique auprès de l'Université libre de Bruxelles et l'Université Saint-Louis – Bruxelles. Elle peut être contactée à l'adresse suivante : cecilia.rizcallah@coleurope.eu.

². CJUE, avis 2/13 du 18 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, point 191.

³. *Ibid.*, point 191.

⁴. Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO, L 190, p. 1.

⁵. Celle-ci s'ajoute à la jurisprudence définissant les « circonstances exceptionnelles » justifiant de faire exception au principe de confiance mutuelle, qui a été initiée par l'arrêt CJUE, 5 mai 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15 et C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198. voy., à son propos, E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH, « Arrêt *Aranyosi et Căldăraru* : imposition de certaines limites à la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale », *JDE*, 2016, pp. 225 – 228 et C. RIZCALLAH, « Le principe de confiance mutuelle : une utopie malheureuse ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2019, pp. 297 à 322.

⁶. Conclusions présentées par l'Avocat général Bot le 2 mars 2016 dans l'affaire *Bob-Dogi* C-241/15, ECLI:EU:C:2016:131, point 55.

I. LES EXIGENCES D'ORDRE PROCÉDURAL ENTOURANT L'ÉMISSION D'UN MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN

La première pierre à l'édifice du mouvement de procéduralisation du principe confiance mutuelle dans le cadre de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen a été posée par l'arrêt *Bob-Dogi* de 2016⁷. La Cour de justice y a jugé qu'un mandat d'arrêt européen ne pouvait être émis qu'à la suite de l'adoption d'un mandat d'arrêt national distinct⁸. Elle a justifié son raisonnement sur la base de l'importance du respect de certaines exigences de procédure étant donné que ce mécanisme permet de restreindre le droit fondamental à la liberté et la sûreté⁹. Selon la Cour, il est, en effet, fondamental que la personne concernée par le mandat d'arrêt européen « ait déjà pu bénéficier, à un premier stade de la procédure, des garanties procédurales et des droits fondamentaux »¹⁰. Le système du mandat d'arrêt européen doit donc comporter une protection à deux niveaux pour la personne recherchée. Il doit s'ajouter « à la protection judiciaire prévue au premier niveau, lors de l'adoption d'une décision judiciaire nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national », « celle devant être assurée au second niveau, lors de l'émission du mandat d'arrêt européen, laquelle peut intervenir, le cas échéant, dans des délais brefs, après l'adoption de ladite décision judiciaire nationale »¹¹. Dans l'hypothèse où le mandat d'arrêt européen ne serait pas fondé sur une première décision nationale de ce type, l'autorité judiciaire dont l'exécution est demandée doit écarter le principe de confiance mutuelle et, donc, ne pas donner suite à celui-ci.¹²

La Cour de justice a, par la suite, prolongé la dynamique de procéduralisation dans trois arrêts rendus le 10 novembre 2016 dans les affaires *Özçelik*¹³, *Kovalkovas*¹⁴ et *Poltorak*¹⁵. Elle y a précisé qu'un mandat d'arrêt européen ne peut être émis que par une « autorité judiciaire », notion qui recouvre, selon la Cour, pas uniquement les juges ou juridictions d'un État membre mais, « plus largement, les autorités appelées à participer à l'administration de la justice dans l'ordre juridique concerné »¹⁶. Ne peuvent néanmoins pas être considérés comme étant des « autorités judiciaires », au sens de la décision-cadre, des services de police¹⁷ ou un ministère d'un État membre¹⁸. Selon la Cour, des organes qui relèvent uniquement du pouvoir exécutif ne peuvent pas, en raison de leur manque d'indépendance, être à même d'émettre des mandats d'arrêt européen.

II. LES ARRÊTS OG ET PI, PF ET NJ

Trois arrêts récents, portant sur l'aptitude à émettre des mandats d'arrêt européens par le parquet allemand, le procureur général de Lituanie et, enfin, le parquet autrichien, précisent cette jurisprudence.

Dans l'arrêt *OG et PI*¹⁹, mettant en cause l'émission de mandats d'arrêt européens par le parquet allemand, la Cour de justice rappelle que la notion d'autorité judiciaire « est susceptible d'englober les autorités d'un État membre qui, sans nécessairement être des juges ou des juridictions, participent à l'administration de la justice pénale de cet État membre »²⁰, « tel qu'un parquet, qui

⁷ CJUE, arrêt du 1^{er} juin 2016, *Bob Dogi*, aff. C-241/15, ECLI:EU:C:2016:385.

⁸ *Ibid.*, point 58.

⁹ *Ibid.*, point 55.

¹⁰ *Ibid.*, point 55.

¹¹ *Ibid.*, point 56.

¹² *Ibid.*, 67.

¹³ CJUE arrêt du 10 novembre 2016, *Özçelik*, aff. C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, point 32 et CJUE, arrêt du 10 novembre 2016, *Poltorak*, aff. C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, point 33.

¹⁴ CJUE, arrêt du 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, aff. C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, point 35.

¹⁵ CJUE, arrêt *Poltorak*, précité, point 33.

¹⁶ *Ibid.*, point 33.

¹⁷ CJUE, arrêt *Özçelik*, précité, point 32 et CJUE, *Poltorak*, précité, point 33.

¹⁸ CJUE, arrêt *Kovalkovas*, précité, point 35.

¹⁹ CJUE, 27 mai 2019, *OG et PI*, aff. jtes C-508/18 et C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456. Voy., pour un commentaire, F. CATTEAU et A. WEYEMBERGH, « arrêt 'OG et PI' : la notion d'autorité judiciaire d'émission et l'exigence d'indépendance à la lumière de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, *JDE*, à paraître ; J. BURCHETT, « CJEU : European Arrest Warrants and independence of public prosecutors », *Blog EU analysis*, disponible ici <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/06/cjeu-european-arrest-warrants-and.html> et C. HEIMRICH, « European arrest warrant and independence of the issuing judicial authority- How much independence is required ? », *NJECL*, 2019, pp. 1 à 10.

²⁰ *Ibid.*, point 51.

Chronique de contentieux de l'Union européenne

dispose de la compétence, dans le cadre de la procédure pénale, pour exercer des poursuites à l'égard d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale aux fins qu'elle soit attraitée devant une juridiction »²¹. Néanmoins, s'agissant d'une mesure susceptible de porter atteinte au droit à la liberté de la personne concernée tel que consacré à l'article 6 de la Charte, les décisions ayant pour objet d'émettre ou d'exécuter un mandat d'arrêt européen doivent satisfaire, aux yeux de la Cour, aux exigences découlant du droit à une protection juridictionnelle effective²².

Adoptant une approche moins formaliste que celle préconisée par les conclusions de l'avocat général²³, la Cour de justice précise qu'il suffit que ces exigences soient remplies à un seul niveau de la procédure : soit, au moment de l'émission du mandat d'arrêt national, soit, au moment de l'émission du mandat d'arrêt européen²⁴. Il s'ensuit, selon la Cour, « que, lorsque le droit de l'État membre d'émission attribue la compétence pour émettre un mandat d'arrêt européen à une autorité qui, tout en participant à l'administration de la justice de cet État membre, n'est pas un juge ou une juridiction, la décision judiciaire nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national, sur laquelle se greffe le mandat d'arrêt européen, doit, pour sa part, satisfaire à de telles exigences »²⁵. En outre, lorsque le pouvoir d'émission d'un mandat d'arrêt européen est ainsi dévolu à une autorité qui, tout en participant à l'administration de la justice, n'est pas elle-même une juridiction, la décision d'émettre un tel mandat d'arrêt doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel « qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective »²⁶.

Si le « second niveau de protection » qui émet le mandat d'arrêt européen ne doit donc pas, en tant que tel, être assuré par un juge ou par une juridiction, il doit toutefois répondre à certaines exigences dans la mesure où le res-

pect des conditions d'émission d'un mandat d'arrêt européen et, en particulier, le respect des principes de légalité et de proportionnalité, doit y être contrôlé²⁷. Dans ce cadre, l'autorité judiciaire d'émission – si elle ne doit pas répondre à toutes les exigences qui découlent du principe de la protection juridictionnelle effective – doit, en tout état de cause, « être en mesure d'exercer cette fonction de façon objective, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge, et sans être exposée au risque que son pouvoir décisionnel fasse l'objet d'ordres ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif, de telle sorte qu'il n'existe aucun doute quant au fait que la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen revienne à cette autorité et non pas, en définitive, audit pouvoir »²⁸. L'autorité judiciaire d'émission doit donc être indépendante. Bien qu'il soit tenu d'instruire à charge et à décharge, le parquet allemand ne peut, selon la Cour, se voir reconnaître une telle qualité puisqu'il est exposé au risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des instructions individuelles dans le cadre de l'adoption d'une décision relative à l'émission d'un mandat d'arrêt européen de la part du pouvoir exécutif²⁹.

Dans l'affaire *PF*³⁰, qui concerne la compétence cette fois dévolue au procureur général de Lituanie d'émettre des mandats d'arrêts européens, la Cour reprend en substance les mêmes enseignements. Constatant qu'à l'inverse du parquet en Allemagne, le procureur général jouit d'une indépendance protégée par la Constitution qui lui permet d'agir à l'abri de toute influence du pouvoir exécutif, la Cour considère que ce dernier peut être considéré comme une « autorité judiciaire » au sens de la décision-cadre³¹. Étant donné que le procureur général n'est pas une juridiction, le mandat d'arrêt national doit, d'une part, être émis par une juridiction répondant aux exigences tenant au principe de protection juridictionnelle effective, et un recours judiciaire doit, d'autre part,

²¹. *Ibid.*, point 60.

²². *Ibid.*, point 68.

²³. Conclusions de l'avocat général Sanchez-Bordona présentées le 30 avril 2019 dans les aff. jtes. C-508/18 et C-82/19 PPU, OG et *PI*, ECLI:EU:C:2019:337.

²⁴. Rappelons à cet égard qu'un mandat d'arrêt européen ne peut être émis qu'à la suite de l'adoption d'un mandat d'arrêt national, CJUE, *Bob-Dogi*, précité.

²⁵. CJUE, arrêt OG et *PI*, précité, point 69.

²⁶. *Ibid.*, point 75.

²⁷. *Ibid.*, point 71.

²⁸. *Ibid.*, point 73.

²⁹. *Ibid.*, point 90.

³⁰. CJUE, arrêt du 27 mai 2019, *PF*, aff. C-509/18, ECLI:EU:2019:457.

³¹. *Ibid.*, point 56.

être possible à l'encontre de la décision du procureur d'émettre un mandat d'arrêt européen.

Dans la troisième affaire, tranchée par l'arrêt *NJ*³², était en cause l'émission de mandats d'arrêt européens par le parquet autrichien. La situation est ici hybride. D'un côté, le parquet autrichien peut, à l'instar du parquet allemand, être soumis à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif. D'un autre côté, il ne délivre pas de mandats d'arrêt européens de manière autonome : ceux-ci doivent être homologués par un tribunal qui effectue un contrôle des conditions d'émission du MAE ainsi que de la proportionnalité de celui-ci³³. Alors que le parquet autrichien ne revêt pas la qualité d'indépendance requise à l'émission d'un mandat d'arrêt européen, le tribunal qui l'homologue répond bien aux exigences d'indépendance et d'objectivité³⁴. La question est donc de savoir si les décisions ainsi adoptées relatives à l'émission d'un MAE présentaient les exigences minimales tenant à l'existence d'un contrôle indépendant et objectif, tel que requis par la décision-cadre. Sans trancher la question de savoir qui, entre le parquet et le tribunal, était l'« autorité judiciaire d'émission », la Cour estime que le MAE est valide, en raison du contrôle totalement indépendant et en pleine connaissance de cause que réalise le tribunal quant aux conditions d'émission et la proportionnalité du MAE³⁵. Du moment qu'un tel contrôle indépendant est réalisé, un MAE peut donc être d'un point de vue organique émis par une autorité soumise aux instructions du pouvoir exécutif.

CONCLUSION

Cette jurisprudence illustre l'importance du respect de certaines exigences procédurales dans le cadre du mandat d'arrêt européen et, ce, aux deux niveaux de la procédure d'émission. Le fait que le mandat d'arrêt national soit émis par une juridiction ne suffit pas : l'émission, dans un second temps, du mandat d'arrêt européen doit elle aussi répondre à des exigences strictes en termes d'indépendance. Cette indépendance est une condition nécessaire, selon la Cour de justice, pour assurer un contrôle satisfaisant des conditions d'émission d'un MAE et du principe de proportionnalité que doit respecter toute émission d'un MAE.

L'importance de la judiciarisation de la procédure de remise par le biais du mandat d'arrêt européen comme contrepartie à la quasi-automaticité de celui-ci, est ainsi confirmée. Évitant un excès de formalisme, la Cour de justice a néanmoins estimé que ce contrôle indépendant pouvait être réalisé par le biais d'une homologation, par un tribunal, d'une décision émise par une autorité soumise aux injonctions du pouvoir exécutif.

Des modifications du système d'émission de mandat d'arrêt européen ont d'ores et déjà été adoptées dans plusieurs États membres afin de se conformer à cette jurisprudence³⁶ et d'autres questions préjudicielles, actuellement pendantes, ont également été adressés à la Cour de justice à propos de l'aptitude d'émettre des MAE du ministère public belge³⁷, français³⁸ et néerlandais³⁹.

³². CJUE, arrêt du 9 octobre 2019, *NJ*, aff. C-489/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:849.

³³. *Ibid.*, point 17.

³⁴. *Ibid.*, point 40.

³⁵. *Ibid.*, point 46.

³⁶. F. CATTEAU et A. WEYEMBERGH, *op. cit.*

³⁷. Aff. C-627/19 PPU.

³⁸. Aff. C-566/19 PPU et C-626/19 PPU.

³⁹. Aff. C-510/19.