

Commentaires

Arrêt « LM » : un risque de violation du droit fondamental à un tribunal indépendant s'oppose-t-il à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen ?

Cecilia Rizcallah^(*)

- Le mécanisme du mandat d'arrêt européen 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
- Ce mécanisme repose sur le principe de confiance mutuelle, lui-même fondé sur le postulat selon lequel les États membres sont présumés, sauf circonstances exceptionnelles indiquant le contraire, respecter les droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- L'arrêt *LM* admet une limite au principe de confiance mutuelle et à l'obligation d'exécution d'un mandat d'arrêt européen en cas de défaillances systémiques du système judiciaire de l'État d'émission qui entraînent un risque réel de violation du droit fondamental à un tribunal indépendant

Introduction

L'arrêt *LM*¹, rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 25 juillet dernier, se prononce sur l'épineuse question du sort à réserver à un mandat d'arrêt européen (ci-après « M.A.E. ») émis par un État — la Pologne — dont le système judiciaire est en proie à des défaillances systémiques qui menacent, entre autres, son indépendance. Sous-tendu par le principe de confiance mutuelle, le mécanisme du mandat d'arrêt européen organise une reconnaissance quasi automatique des décisions des autorités judiciaires nationales, au sein de l'Union européenne, aux fins de l'exercice de poursuites pénales ou de l'exécution d'une condamnation dans un État membre. Selon l'arrêt commenté, la mise à mal par un État membre de l'indépendance de son pouvoir judiciaire justifie de limiter, sous certaines conditions, le principe de confiance mutuelle et, par voie de conséquence, l'obligation d'exécution quasi automatique du M.A.E. qui en découle.

1 Le mécanisme du mandat d'arrêt européen : un instrument de coopération pénale sous-tendu par le principe de confiance mutuelle

Le mécanisme du M.A.E. instaure un système simplifié de remise entre les États membres des personnes condamnées ou soupçonnées, aux fins de l'exécution d'un jugement ou de poursuites

en matière pénale. Adopté en 2002 pour améliorer la lutte contre la criminalité transnationale, il réalise un nombre considérable d'avancées par rapport aux mécanismes classiques de coopération internationale en matière pénale. Tout d'abord, il judiciarise entièrement la procédure d'extradition et, ensuite, il impose la quasi-automaticité de la coopération en réduisant considérablement les motifs de nature à justifier un refus d'exécution d'un M.A.E. Ainsi, la décision-cadre relative au M.A.E.², qui énumère les motifs de refus admissibles, ne prévoit pas — en tout cas pas explicitement — qu'un risque de violation des droits fondamentaux puisse justifier un tel refus. Ces avancées, grâce auxquelles le M.A.E. peut se prévaloir d'une grande efficacité, sont justifiées par le principe de confiance mutuelle entre États membres. Clé de voûte de la construction européenne, ce principe présume l'équivalence des systèmes pénaux des États membres en raison des valeurs communes qu'ils sont supposés partager et respecter, valeurs au rang desquelles se trouvent la dignité humaine, l'égalité, l'État de droit et les droits fondamentaux³. En d'autres termes, parce que les États membres sont présumés partager et respecter ce socle de valeurs communes, ils sont tenus de se faire confiance et de coopérer de manière quasi automatique dans le cadre du M.A.E.

Si le mécanisme du M.A.E. se singularise par son efficacité depuis sa création, les risques qu'il est susceptible d'induire en termes de protection des droits fondamentaux posent fréquemment question. Dans son arrêt *Aranyosi et Căldăraru*⁴, précédemment commenté dans ces colonnes⁵, la Cour a ainsi déjà admis, sur le plan des principes, que les États membres puissent être amenés à faire échec à la coopération en raison des mauvaises conditions de détention dans l'État membre d'émission d'un M.A.E. Par souci

(*) L'auteur est aspirante auprès du Fonds national de la recherche scientifique et doctorante à l'Université Saint-Louis - Bruxelles et à l'Université libre de Bruxelles et peut être contactée à l'adresse suivante : cecilia.rizcallah@coleurope.eu. Elle remercie vivement le Prof. S. van Droogenbroeck pour sa précieuse relecture. (1) Arrêt du 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU, EU:C:2018:586. (2) 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, J.O., L 190, p. 1. (3) Avis 2/13 du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 168 et article 2 TUE. (4) Arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198. (5) E. Bribosia et A. Weyembergh, « Arrêt *Aranyosi et Căldăraru* : imposition de certaines limites à la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale », *J.D.E.*, 2016, pp. 225-228.

Commentaires

de préserver l'efficacité de la coopération pénale, la Cour a néanmoins considéré que, sur le plan concret, l'exécution d'un M.A.E. ne pouvait être refusée que dans des circonstances très exceptionnelles. L'autorité d'exécution doit, d'abord, constater l'existence de « défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes, soit encore certains centres de détention en ce qui concerne les conditions de détention dans l'État membre d'émission » (voy. point 89 de l'arrêt commenté) dans l'État membre d'émission. Il doit, en outre, être établi qu'en cas de remise, la personne concernée courra un risque réel et individualisé de traitement inhumain et dégradant (point 94). Afin de vérifier l'existence d'un tel risque, l'autorité d'exécution doit entrer en contact avec l'autorité d'émission et lui demander des informations précises en ce qui concerne les conditions dans lesquelles il est envisagé de détenir la personne concernée (point 95)⁶.

2 L'arrêt *LM* : l'existence d'un risque réel et individualisé de violation du droit fondamental à un tribunal indépendant s'oppose à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen

L'arrêt *LM* offre un prolongement à la jurisprudence précitée, cette fois-ci en relation avec le droit fondamental à un procès équitable⁷. Il s'insère dans le contexte difficile de crise de l'État de droit que rencontre actuellement l'Union européenne en raison de la fragilisation de cette valeur fondamentale⁸ dans plusieurs de ses États membres. Si les réponses politiques se font attendre⁹, la problématique s'est invitée dans le prétoire des juges du Kirchberg par le biais de l'affaire commentée. Elle prend racine dans un renvoi préjudiciel opéré par la *High Court* (Haute Cour, Irlande)¹⁰ interrogeant en substance la Cour sur le sort qu'il convient de réserver à un M.A.E. émis par un État membre — en l'espèce, la Pologne — où surviennent potentiellement des violations généralisées du principe de l'État de droit incompatibles avec le droit fondamental à un procès équitable¹¹. Plus précisément, elle s'interroge sur la pertinence du test développé dans l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*¹², dans une affaire qui ne concerne pas les risques qu'entraînent les conditions de détention dans l'État d'émission, mais ceux qui résultent des atteintes systémiques à l'indépendance du pouvoir judiciaire. En sus du constat de l'existence de tels dysfonctionnements, l'autorité judiciaire d'exécution est-elle tenue d'apprécier

de manière concrète et précise si la personne concernée est exposée au risque d'un procès inéquitable avant de se prononcer sur le sort à réserver au M.A.E. ?

La Cour donne immédiatement le ton dans son arrêt en rappelant, à titre liminaire, que les États membres sont tenus de se témoigner une confiance mutuelle en raison de la « prémisse » selon laquelle chaque État membre partage et respecte les valeurs énoncées à l'article 2 TUE (point 35). Dès lors, les limitations y afférant, même tenant aux droits fondamentaux, ne peuvent être reconnues que de manière tout à fait exceptionnelle (point 43). L'enclenchement par la Commission, en décembre dernier, de la procédure prévue à l'article 7, § 1, TUE (qui vise à faire constater par le Conseil l'existence d'un risque clair de violation grave de l'État de droit en Pologne)¹³ n'est pas de nature, aux yeux de la Cour, à remettre à lui seul en cause le postulat qui justifie le principe de confiance mutuelle à l'égard de cet État membre.

L'arrêt souligne néanmoins que, lorsque la personne faisant l'objet d'un M.A.E. invoque l'existence de défaillances généralisées du système judiciaire de l'État d'émission, l'autorité d'exécution est tenue d'évaluer la réalité de l'allégation « sur le fondement d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés concernant le fonctionnement du système judiciaire dans l'État membre d'émission » (point 61). La confiance qui demeure n'est donc pas absolue et peut être limitée. Dans la droite ligne de l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*¹⁴, la Cour précise ensuite qu'une autorité judiciaire ne peut toutefois s'abstenir d'exécuter un M.A.E. que si les défaillances systémiques du système judiciaire en cause sont accompagnées d'un risque concret et précis de violation du contenu essentiel du droit à un procès équitable, tel que garanti par l'article 47 de la Charte (point 60). À cet égard, l'arrêt souligne que l'exigence d'indépendance des juges relève de ce noyau dur¹⁵. Selon la Cour, cette exigence comporte à la fois un aspect externe, qui suppose que l'instance concernée exerce ses fonctions sans lien de subordination vis-à-vis de l'extérieur et un aspect interne, qui exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige (points 63-65). Pour évaluer le risque individuellement encouru par la personne concernée, doivent être pris en compte par l'autorité d'exécution, la situation personnelle dans laquelle se trouve cette personne, la nature de l'infraction et le contexte factuel qui sont à la base du M.A.E. (point 75). À l'instar de ce qui prévaut en cas de risque de traitement inhumain ou dégradant résultant des conditions de détention, l'autorité judiciaire d'exécution est, par ailleurs, invitée à solliciter dans ce cadre les informations nécessaires auprès de l'autorité judiciaire d'émission (point 77). Pour ce qui concerne la

(6) La portée de cet arrêt a par ailleurs été précisée par l'arrêt du 25 juillet 2018, *ML*, aff. C-220/18 PPU, EU:C:2018:589. (7) Article 47 de la Charte, voy. à son propos, F. Krenck, « Article 47 », in F. Picod et S. Van Drooghenbroeck avec la collaboration de C. Rizcallah (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 981-1006. (8) Article 2 TUE. (9) Relevons néanmoins que le Parlement européen a approuvé pour la première fois, le 12 septembre dernier, l'enclenchement de la procédure prévue à l'article 7, § 1, TUE à l'encontre de la Hongrie, qui vise à faire constater par le Conseil l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs de l'article 2 TUE par cet État membre. La Commission a, quant à elle, outre l'activation de l'article 7, § 1, TUE à l'encontre de la Pologne, intenté un recours en manquement à l'encontre de cet État membre visant à faire constater une violation du droit de l'Union et, en particulier, du principe de l'État de droit, par l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême polonaise. La Cour de justice a, par l'entremise de sa vice-présidente, d'ores et déjà fait droit à la demande de mesures provisoires ordonnant la suspension immédiate et rétroactive de l'application des dispositions en cause, ordonnance du 19 octobre 2018, *Commission c. Pologne*, aff. C-619/18 R, EU:C:2018:852. Pour un exposé plus approfondi des événements liés à la crise de l'État de droit : voy. M. Waelbroeck et P. Oliver, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cah. dr. eur.*, 2018, pp. 299-342 et A. Bailleux et C. Rizcallah, « Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *J.D.E.*, 2018, pp. 353-361. (10) L'arrêt est disponible à l'adresse suivante : http://www.europeanrights.eu/public/sentenze/Irlanda-High_Court-12marzo2018-High_Court.pdf. (11) Sur ces réformes, voy. M. Waelbroeck et P. Oliver, *op. cit.*, pp. 299-342. (12) Arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198. (13) COM(2017) 835 final. (14) Arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198. (15) Sur la notion de contenu essentiel des droits fondamentaux, voy. S. van Drooghenbroeck et C. Rizcallah, « article 52 », in F. Picod et S. Van Drooghenbroeck, avec la collaboration de C. Rizcallah (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 1088.

Commentaires

charge de la preuve, il appartient à l'autorité judiciaire de l'État d'émission où des défaillances systémiques ont été constatées de démontrer l'inexistence d'un risque réel de violation du contenu essentiel du droit à un procès équitable pour la personne concernée par le M.A.E. (point 78).

C'est donc bien la « méthode *Aranyosi* » qui s'applique en l'espèce : seule l'existence de défaillances systémiques accompagnée d'un risque réel de violation du noyau intangible du droit à un procès équitable peut justifier la mise en échec d'un M.A.E. Sont ainsi écartées les caractéristiques particulières du droit fondamental à un tribunal indépendant mises en avant par la juridiction irlandaise, caractéristiques au regard desquelles l'on peut s'interroger sur la pertinence de l'approche retenue par la Cour. Est-il en effet possible (et, dans l'affirmative, approprié) d'évaluer l'indépendance d'un juge ou d'une juridiction, en particulier lorsque l'ensemble du système judiciaire présente des dysfonctionnements généralisés ? N'est-il pas, en outre, paradoxal de faire appel au concours de l'autorité judiciaire affectée par les défaillances systémiques préalablement établies afin de constater la concrétisation individuelle du péril allégué ? Un détournement par la jurisprudence strasbourgeoise nourrit au surplus notre scepticisme quant à la méthode prônée par la Cour dans l'arrêt commenté. La Cour européenne des droits de l'homme considère, en effet, que le seul constat de l'existence d'une pratique répétée, avec la tolérance officielle de l'État, interdite par la C.E.D.H. rendant toute procédure « vaine ou ineffective »¹⁶ dans un État suffit à l'inapplication de la condition de recevabilité tenant à l'épuisement des voies de recours internes. Nul besoin d'apporter, en outre, la preuve des conséquences négatives qu'ont ces défaillances systémiques sur le cas particulier en cause.

3 La coopération pénale à l'épreuve de la crise de l'État de droit dans l'Union européenne

Il est tout d'abord intéressant de constater que la Cour a pris le parti, à l'instar de l'avocat général Tanchev¹⁷, d'appréhender l'affaire sous l'angle des droits fondamentaux, plutôt que sous celui, plus général, du principe de l'État de droit, tel que consacré et mis en œuvre par les articles 2 et 19 TUE. S'il est vrai que la *High Court* n'interrogeait pas directement la Cour à ce propos, l'on peut regretter l'absence de réponse plus ferme de la part de la Cour quant aux violations systémiques de ce principe fondamental en Pologne. La démarche ainsi adoptée par la Cour ne s'imposait

pas, du reste. Dans un récent arrêt *ASJP*¹⁸ relatif à l'abaissement des conditions salariales des juges portugais, la Cour a précisément préféré fonder son contrôle du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire sur l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE plutôt que sur l'article 47 de la Charte¹⁹.

Par ailleurs, l'arrêt *LM* nous enseigne que le principe de confiance mutuelle continue à se justifier à l'égard de la Pologne et que seul un risque de violation particulièrement grave d'un droit fondamental est de nature, non pas à l'écarter de manière générale, mais à y faire exception dans un cas particulier. Si cette démarche s'explique par la volonté — légitime, certes — de la Cour de ne pas fragiliser les fondements de la construction européenne, la question de la crédibilité de cette position se pose malgré tout. Peut-on, en effet, raisonnablement soutenir que le principe de confiance mutuelle continue à se justifier, malgré les remises en cause, de plus en plus fréquentes et flagrantes, de valeurs fondatrices de l'Union dans certains États membres ? C'est en tout cas ce qui ressort de l'arrêt commenté, dans lequel la Cour n'a pas considéré que l'enclenchement par la Commission, en décembre dernier, de la procédure visée à l'article 7 TUE à l'encontre de la Pologne serait de nature à écarter, en soi, l'application du principe de confiance mutuelle à l'égard de cet État. Tout se passe comme si la démarche de la Commission n'avait aucun impact sur le postulat selon lequel l'ensemble des États membres respectent de manière équivalente le principe de l'État de droit et les droits fondamentaux. Pareille impassibilité laisse songeur. S'il ne s'agit pas de considérer que l'État placé dans le viseur de l'article 7 est, de ce seul fait, présumé violer en permanence l'ensemble des droits fondamentaux, ne faudrait-il pas admettre que la présomption contraire (fût-elle simple) qu'impose le principe de confiance mutuelle ne puisse plus se justifier dans un tel cas de figure ? Le *business as usual* que prône en définitive la Cour nous paraît assurément excessif, *a fortiori* lorsque, répétons-le, la défaillance systémique mise en cause affecte non pas un droit parmi d'autres, mais bien la garantie des droits elle-même, qui est inconcevable en présence d'une justice privée de son indépendance.

Si la portée que l'arrêt commenté confère au principe de confiance mutuelle interroge, ledit arrêt n'en constitue toutefois pas moins un important jalon dans sa délimitation en cas de risque de violation du droit à un procès équitable. La Cour confirme en effet que la confiance, à tout le moins sur le plan des principes, ne doit pas être aveugle²⁰. Elle peut être limitée dans des « circonstances exceptionnelles », que l'arrêt *LM* contribue à définir. Reste à voir, maintenant, comment les juges nationaux mettront en œuvre, de manière concrète, les repères qui leur sont ainsi fournis.

(16) C.E.D.H., gr. ch., arrêt du 3 juillet 2014, *Georgie c. Russie*, CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, point 125. (17) Conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire *LM*, aff. C-216/18 PPU, EU:C:2018:517. Voy., à leur propos, C. Rizcallah, « Dear Colleague, Are You Independent Enough ? », article publié sur le *blog EU Law Analysis*, disponible à l'adresse : <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/07/dear-colleague-are-you-independent.html>. (18) Arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, EU:C:2018:117. (19) Voy. à ce propos : S. Platon, « La justice européenne au secours de l'État de droit ? - La Cour de justice de l'Union européenne gardienne de l'indépendance des juges nationaux », *J.A.D.E.*, 2018, n° 10. (20) K. Lenaerts, « La vie après l'avis : exploring the principle of mutual (yet not blind) trust », *Common Market Law Review*, 2017, pp. 805-840.