



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 26 novembre 2019¹

Affaires jointes C-566/19 PPU et C-626/19 PPU

Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg

contre

JR

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour d'appel (chambre du conseil), Luxembourg]

et

Openbaar Ministerie

contre

YC

[demande de décision préjudicielle formée par le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Coopération policière et judiciaire en matière pénale – Décision-cadre 2002/584/JAI – Mandat d'arrêt européen – Notion d'« autorité judiciaire d'émission » – Indépendance du parquet – Mandat d'arrêt européen émis par un procureur français – Procureur chargé, d'une part, des poursuites pénales et, d'autre part, du contrôle des conditions d'émission ainsi que de la proportionnalité d'un mandat d'arrêt européen – Condition de l'existence d'un recours juridictionnel effectif à l'encontre de la décision d'émission d'un mandat d'arrêt européen par un procureur »

1. La Cour est une fois de plus appelée à se prononcer sur des renvois préjudiciels concernant lesquels elle devra décider si le ministère public (en l'occurrence celui de la République française) peut constituer une « autorité judiciaire d'émission » d'un mandat d'arrêt européen (MAE), au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584/JAI².
2. Les doutes soulevés par une juridiction luxembourgeoise (dans l'affaire C-566/19 PPU) et par une juridiction néerlandaise (dans l'affaire C-626/19 PPU) portent en particulier sur l'interprétation de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau)³.
3. Les mêmes doutes ont été soulevés à l'égard des ministères publics suédois, dans l'affaire C-625/19 PPU, et belge, dans l'affaire C-627/19 PPU, dans lesquelles je présente mes conclusions ce même jour.

¹ Langue originale : l'espagnol.

² Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (ci-après la « décision-cadre »).

³ Arrêt du 27 mai 2019 [C-508/18 et C-82/19 PPU, ci-après l'« arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) », EU:C:2019:456].

4. Bien que ma position de principe reste celle que j'ai défendue dans les affaires OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau)⁴ et dans l'affaire PF (Procureur général de Lituanie)⁵, j'aborderai à présent l'exégèse de ce jugement, ainsi que de celui rendu le 9 octobre 2019⁶ dans une affaire similaire.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

5. Je renvoie aux considérants 5, 6, 8, 10 et 12 ainsi qu'aux articles 1^{er} et 9 de la décision-cadre, qui sont reproduits dans les conclusions OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau).

B. Le droit national

6. L'article 30 du livre I^{er}, titre I^{er} (« Des autorités chargées de la conduite de la politique pénale, de l'action publique et de l'instruction »), chapitre I^{er} bis (« Des attributions du garde des Sceaux, ministre de la Justice »), du code de procédure pénale⁷ dispose :

« Le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République.

À cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales.

Il ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles.

Chaque année, il publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique et des instructions générales adressées en application du deuxième alinéa. Ce rapport est transmis au Parlement. Il peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

7. L'article 36 du livre I^{er}, titre I^{er}, chapitre II, section 2 (« Des attributions du procureur général près la cour d'appel ») du code de procédure pénale dispose ce qui suit :

« Le procureur général [près la cour d'appel] peut enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le procureur général juge opportunes. »

II. Les litiges au principal et les questions préjudicielles

A. Affaire C-566/19 PPU

8. Le 24 avril 2019, la vice-procureure près le parquet du tribunal de grande instance de Lyon (France) a émis un MAE aux fins de l'exercice de poursuites pénales contre JR.

4 Conclusions [C-508/18 et C-82/19 PPU, ci-après les « conclusions OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) », EU:C:2019:337].

5 Conclusions [C-509/18, ci-après les « conclusions PF (Procureur général de Lituanie) », EU:C:2019:338].

6 Arrêt du 9 octobre 2019 [C-489/19 PPU, ci-après l'« arrêt NJ (Parquet de Vienne) », EU:C:2019:849].

7 Note sans objet pour la version de langue française des présentes conclusions.

9. Par décision du 19 juin 2019, la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement de Luxembourg a décidé que JR devait être remis aux autorités françaises.

10. JR a interjeté appel de cette décision devant la juridiction de renvoi et, pour ce qui nous intéresse ici, a conclu à la nullité du MAE au motif que l'autorité qui l'a émis ne constitue pas une « autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre. Il a fait valoir que le ministère public français peut être soumis à des instructions indirectes émanant du pouvoir exécutif, ce qui n'est pas conforme aux critères établis par la Cour en la matière.

11. Dans ces circonstances, la Cour d'appel (chambre du conseil, Luxembourg) a décidé de poser la question préjudicielle suivante :

« Le ministère public français près la juridiction d'instruction ou de jugement, compétent en France en vertu du droit de cet État, pour délivrer un mandat d'arrêt européen, peut-il être considéré comme autorité judiciaire d'émission, dans le sens autonome visé à l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 dans l'hypothèse où, censé contrôler le respect des conditions nécessaires à l'émission d'un mandat d'arrêt européen et examiner son caractère proportionné eu égard aux circonstances du dossier répressif, il est en même temps l'autorité chargée des poursuites pénales dans la même affaire ? »,

B. Affaire C-626/19 PPU

12. Le 27 mars 2019, le procureur du tribunal de grande instance de Tours (France) a émis un MAE aux fins de l'exercice de poursuites pénales contre YC, qui a été arrêté aux Pays-Bas, le 5 avril 2019.

13. Le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas), qui doit décider de l'exécution du MAE, pose la question préjudicielle suivante :

« 1) Un procureur qui participe à l'administration de la justice dans l'État membre d'émission, qui agit de manière indépendante dans l'exercice des tâches inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen et qui a émis un mandat d'arrêt européen peut-il être qualifié d'autorité judiciaire d'émission au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre] si, dans l'État membre d'émission, préalablement à la décision effective de ce procureur d'émettre le mandat d'arrêt européen, un juge a apprécié les conditions d'émission d'un mandat d'arrêt européen et, notamment, sa proportionnalité ?

2) Si la première question appelle une réponse négative : la condition visée au point 75 de l'arrêt [OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau)], voulant que la décision du procureur d'émettre un mandat d'arrêt européen et, notamment, le caractère proportionné d'une telle décision doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux conditions inhérentes à une protection juridictionnelle effective, est-elle remplie si une voie de droit est ouverte à la personne recherchée, après sa remise effective, dans laquelle la nullité du mandat d'arrêt européen peut être invoquée devant le juge dans l'État membre d'émission et dans laquelle ce juge examine notamment le caractère proportionné de la décision d'émettre ce mandat d'arrêt européen ? »

III. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

14. L'affaire C-566/19 a été enregistrée au greffe de la Cour le 25 juillet 2019, et la juridiction de renvoi n'a pas demandé l'application de la procédure préjudicielle d'urgence.

15. L'affaire C-626/19 PPU a été enregistrée au greffe de la Cour le 22 août 2019. Compte tenu de la privation de liberté de YC décidée au principal, la juridiction de renvoi a demandé l'application de la procédure préjudicielle d'urgence.

16. La Cour a disposé d'appliquer la procédure préjudicielle d'urgence aux deux affaires et les a jointes afin d'administrer la procédure et de se prononcer par arrêt.

17. JR, les gouvernements français et néerlandais, le parquet général du Grand-Duché de Luxembourg, le ministère public néerlandais et la Commission européenne ont présenté des observations écrites.

18. L'audience publique a eu lieu le 24 octobre 2019 et s'est tenue conjointement avec celles des affaires C-625/19 PPU et C-627/19 PPU ; y ont participé le parquet général du Grand-Duché de Luxembourg, le ministère public néerlandais, JR, YC, XD, ZB, les gouvernements néerlandais, belge, irlandais, espagnol, français, italien, finlandais et suédois, ainsi que la Commission.

IV. Analyse

A. *Considérations liminaires*

19. Les deux renvois préjudiciels visent à déterminer si le procureur français constitue une « autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre. Cette question est formulée dans une perspective différente dans chacune des deux demandes :

- la juridiction luxembourgeoise demande si le ministère public français remplit la condition de l'indépendance à laquelle doit satisfaire l'autorité d'émission d'un MAE ;
- le tribunal néerlandais part de la prémisse que le ministère public français est indépendant mais s'interroge sur le point de savoir si le MAE qu'il est susceptible d'émettre est soumis à un contrôle juridictionnel.

20. Comme je l'ai déjà expliqué, ces questions se posent en raison des doutes que l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) suscite au sein des juridictions de renvoi, en particulier en ce que la Cour y déclare que la notion d'« autorité judiciaire d'émission » prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre « ne vise pas les parquets [...] qui sont exposés au risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif »⁸.

21. Il s'agit dès lors de déterminer :

- si le ministère public français est une institution indépendante, comme doit l'être toute autorité judiciaire d'émission d'un MAE (affaire C-566/19) ;
- en cas de réponse affirmative, si le contrôle juridictionnel des conditions d'émission d'un MAE peut être réalisé avant la « décision effective » du ministère public qui l'émet (première question dans l'affaire C-626/19 PPU) ;
- si, dans l'hypothèse où ce contrôle doit être formalisé dans le cadre d'un recours juridictionnel contre la décision du ministère public, il est suffisant que ce recours puisse être formé après la remise de la personne recherchée (seconde question dans l'affaire C-626/19 PPU).

⁸ Arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 90.

22. Pour répondre à la juridiction luxembourgeoise (dans l'affaire C-566/19), il sera nécessaire de se pencher sur la motivation des arrêts OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) et NJ (Parquet de Vienne). Quant à la solution de l'affaire C-626/19 PPU, elle nécessite un travail d'exégèse qui concilie les points 68 et 75 du premier de ces arrêts.

B. Concernant l'indépendance du ministère public en France

23. Selon moi, le ministère public ne saurait être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre, pour les raisons que j'ai déjà exposées dans mes conclusions précédentes, à savoir, en substance, la protection de la liberté des citoyens, que seule la décision d'un juge saurait soumettre à des restrictions⁹. Par conséquent, ni les procureurs allemands, ni le procureur général de Lituanie, ni à présent le ministère public français, ne sauraient émettre de MAE.

24. La Cour, bien qu'elle parte également de la prémisse que l'autorité d'émission d'un MAE doit être indépendante, a adopté une perspective différente qui, à mon avis, varie selon que l'on se réfère à l'arrêt *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*¹⁰ ou aux arrêts OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) et PF (Procureur général de Lituanie)¹¹.

25. Il convient donc de rappeler les termes dans lesquels cette jurisprudence a été prononcée.

1. La jurisprudence de la Cour relative à cette question

26. Il suffit, pour la Cour, que l'autorité judiciaire d'émission soit « 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»¹².

27. Dans cette ligne d'argumentation :

- l'autorité judiciaire d'émission doit « apporter à l'autorité judiciaire d'exécution l'assurance que, au regard des garanties offertes par l'ordre juridique de l'État membre d'émission, elle agit de manière indépendante dans l'exercice de ses fonctions inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen » ;
- il faut « qu'il existe des règles statutaires et organisationnelles propres à garantir que l'autorité judiciaire d'émission ne soit pas exposée, dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émettre un tel mandat d'arrêt, à un quelconque risque d'être soumise notamment à une instruction individuelle de la part du pouvoir exécutif»¹³ ;
- la possibilité que le ministère public soit exposé à d'éventuelles instructions individuelles du pouvoir exécutif semble être l'élément clé dans l'appréciation de son indépendance en tant qu'autorité judiciaire d'émission.

9 Conclusions PF (Procureur général de Lituanie) et OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau).

10 Arrêt du 25 juillet 2018 [C-216/18 PPU, ci-après l'« arrêt *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* », EU:C:2018:586].

11 Arrêt du 27 mai 2019 [C-509/18, ci-après « arrêt PF (Procureur général de Lituanie) », EU:C:2019:457].

12 Arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 73. Mise en italique par mes soins.

13 Arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 74.

28. Dans l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), l'élément déterminant a été que le ministre de la Justice de la République fédérale d'Allemagne ou ses homologues dans les Länder pouvaient donner des instructions aux parquets¹⁴. Cette circonstance l'emportait sur la constatation selon laquelle « les parquets allemands sont tenus à l'objectivité et doivent enquêter non seulement à charge, mais également à décharge »¹⁵.

29. Dans l'arrêt NJ (Parquet de Vienne), pour des raisons similaires, la Cour a déclaré que les procureurs autrichiens ne répondaient pas aux exigences inhérentes à l'indépendance requise pour émettre un MAE¹⁶.

30. En revanche, pour la Cour, le procureur général de Lituanie pouvait être une « autorité judiciaire d'émission », car, en tant que responsable de la délivrance du MAE, il jouit d'une indépendance par rapport au pouvoir exécutif qui est garantie par la Constitution lituanienne¹⁷.

31. Je dois souligner que, jusqu'à présent, la jurisprudence ne s'est pas prononcée clairement sur la dépendance ou l'indépendance de chacun des procureurs susceptibles de recevoir des instructions de leurs supérieurs hiérarchiques¹⁸.

2. *Le ministère public français*

32. Suivant les informations versées au dossier, en France, jusqu'en 2013, le ministre de la Justice pouvait donner des instructions aux procureurs dans des affaires particulières. Dès lors, la jurisprudence dégagée des arrêts OG et PI (Parquet de Lübeck et de Zwickau) et NJ (Parquet de Vienne) conduirait à affirmer que, avant cette date, le ministère public de cet État membre ne pouvait pas être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission ».

33. La soumission du parquet français aux éventuelles instructions individuelles du pouvoir exécutif a disparu en 2014, avec la réforme du code de procédure pénale. Toutefois, la possibilité pour le ministre de la Justice de donner des instructions générales demeure (article 30 du code de procédure pénale). Et, bien entendu, la structure hiérarchique caractéristique du parquet subsiste, avec la conséquence que ses membres sont subordonnés, sur le plan organique et fonctionnel, au procureur général devant leurs tribunaux respectifs. Chacun des procureurs se trouve donc « sous la direction et le contrôle de [ses] chefs hiérarchiques »¹⁹.

34. Ainsi, deux problèmes se posent :

- le premier est de savoir si la possibilité que le pouvoir exécutif donne des instructions générales aux procureurs peut affecter leur indépendance ;
- le second est de savoir si la structure hiérarchique caractéristique des parquets est sans effet en ce qui concerne l'indépendance de leurs membres.

14 Arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 76.

15 Arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 76.

16 Arrêt NJ (Parquet de Vienne), point 40, dernière phrase.

17 Arrêt PF (Procureur général de Lituanie), points 55 et 56.

18 L'arrêt NJ (Parquet de Vienne) mentionne la subordination des parquets à leurs supérieurs hiérarchiques au point 40 : « s'agissant des parquets autrichiens, il ressort [...] que ceux-ci sont directement subordonnés aux parquets généraux et soumis à leur injonction et que ces derniers le sont, à leur tour, au ministre fédéral de la Justice ».

19 Article 5, ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

a) *Instructions individuelles et instructions générales*

35. Dans le dispositif de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), la Cour n'a mentionné expressément que les instructions individuelles. Or, au point 73, elle a exclu que le pouvoir de décision du procureur puisse faire l'« objet d'ordres ou d'instructions extérieurs », sans autres précisions.

36. Dans ce cas de figure, comme la possibilité que le ministre de la Justice donne des instructions *individuelles* aux procureurs allemands était évidente, il n'était pas nécessaire de se prononcer sur l'incidence des instructions *générales* sur leurs actes.

37. Je crois toutefois que ce dernier type d'instructions également peut être pertinent. Dans mes conclusions OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), j'ai rappelé les termes tout à fait fondés dans lesquels la Cour s'était prononcée dans l'arrêt *Minister for Justice and Equality* (Défaillances du système judiciaire), sur l'indépendance de l'autorité judiciaire qui émet le MAE. Cette indépendance suppose que « l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie, *sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit*, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions»²⁰.

38. Il est inconcevable qu'un juge (indépendant) soit tenu de se conformer aux instructions émanant du pouvoir exécutif, aussi générales soient-elles, lorsqu'il doit se prononcer sur quelque chose d'aussi précieux que la liberté de ses concitoyens. Le juge n'obéit qu'à la loi, et non aux orientations de politique pénale reçues d'un gouvernement (par l'intermédiaire du ministre de la Justice).

39. Ces orientations peuvent légitimement lier les procureurs dans les États membres qui choisissent d'accepter l'existence de ce type d'instructions générales. C'est précisément pour cette raison, à savoir la restriction de la capacité d'agir de manière autonome, c'est-à-dire sans autre subordination que celle due à la loi, que l'on ne saurait reconnaître le *statut* d'autorité judiciaire d'émission aux membres du ministère public qui doivent suivre les instructions générales du gouvernement pour déterminer s'ils peuvent ou non émettre un MAE.

40. On ne saurait exclure que ces instructions générales mettent en œuvre la politique pénale d'un gouvernement donné²¹ en imposant, par exemple, aux membres du ministère public l'obligation de délivrer un MAE pour certaines infractions ou, en tout cas, pour certaines catégories de délinquants. Comment parler d'indépendance, lorsque la personne qui adopte une décision doit forcément respecter ces instructions (générales) du gouvernement lorsqu'elle émet un MAE, même en contrevenant à son propre avis ?

41. On pourrait répondre que ce cas de figure n'est pas habituel, toutefois j'insiste, lorsqu'il s'agit de privation de liberté, la protection contre les instructions contraignantes du pouvoir exécutif (tant générales que, a fortiori, individuelles) en matière de MAE exige que celui qui décide de la liberté d'autrui le fasse en toute indépendance, et n'obéisse qu'à la loi et non aux indications ou aux orientations particulières ou générales du pouvoir exécutif.

20 Conclusions OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 87, qui reprend le point 63 de l'arrêt *Minister for Justice and Equality* (Défaillances du système judiciaire). Mise en italique par mes soins.

21 Dans sa décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a confirmé que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, notamment en ce qui concerne les domaines d'action du ministère public » (point 5).

42. Je pense donc que la Cour devrait revenir à la thèse qu'elle a développée au point 63 de l'arrêt *Minister for Justice and Equality* (Défaillances du système judiciaire) pour confirmer que l'organe qui doit émettre un MAE ne saurait être soumis à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque, ni « recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit ».

b) Concernant la subordination hiérarchique du ministère public français

43. Comme je l'ai soutenu dans mes conclusions OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), citant à nouveau l'arrêt *Minister for Justice and Equality* (Défaillances du système judiciaire), « l'indépendance est incompatible avec tout "lien hiérarchique ou de subordination envers les tiers" ». S'agissant des juges et des tribunaux, cela implique que « [l]es titulaires du pouvoir judiciaire sont également indépendants à l'égard des instances judiciaires supérieures qui, bien qu'elles puissent réviser ou annuler leurs jugements a posteriori, ne peuvent cependant leur imposer la façon dont ils doivent statuer »²².

44. Selon moi, cette caractéristique d'indépendance doit également caractériser le ministère public en tant qu'« autorité judiciaire d'émission » au sens de la décision-cadre. Par conséquent, si, comme il semble acquis, les procureurs français doivent non seulement agir en respectant les instructions générales données par le ministre de la Justice, mais également suivre les ordres de leurs supérieurs hiérarchiques au sein de la structure du ministère public²³, ils ne peuvent guère être considérés comme indépendants pour agir en tant qu'« autorité judiciaire d'émission » d'un MAE.

45. C'est d'ailleurs l'approche adoptée par la Cour aux points 41 et 42 de son arrêt du 16 février 2017, *Margarit Panicello*, lorsqu'elle a rejeté la possibilité qu'un autre des fonctionnaires (un greffier) *intervenant à titre accessoire* dans l'administration de la justice pose des questions préjudicielles à la Cour. Son manque d'indépendance était dû, précisément, au fait qu'il était « tenu de respecter [...] les instructions de son supérieur hiérarchique »²⁴.

46. Bien que les critères d'interprétation de l'article 267 TFUE²⁵ ne coïncident pas entièrement avec ceux définis à l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre, je pense qu'ils expriment fondamentalement la même préoccupation.

47. Il convient de rappeler une fois encore le point 63 de l'arrêt *Minister for Justice and Equality* (Défaillances du système judiciaire) sur l'absence « de lien hiérarchique ou de subordination », en tant que composante essentielle et indissociable de l'indépendance.

48. Dans l'affaire ayant abouti à l'arrêt PF (Procureur général de Lituanie), la Cour a estimé que le procureur général de Lituanie pouvait être considéré comme l'« autorité judiciaire d'émission » parce qu'il a un statut constitutionnel qui lui confère une garantie d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif en ce qui concerne la délivrance du MAE. Dans la République française, en revanche, il n'existe pas de garantie constitutionnelle équivalente.

22 Conclusions OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 96.

23 L'article 36 du code de procédure pénale prévoit, en effet, que les procureurs « sont tenus de suivre les instructions qui leur sont données par leurs supérieurs hiérarchiques », sauf lorsqu'il s'agit d'interventions orales (observations du gouvernement français, point 16). L'émission d'un MAE ne requiert pas d'interventions orales, c'est pour cette raison qu'elle est soumise à la règle générale.

24 Arrêt *Margarit Panicello* (C-503/15, EU:C:2017:126).

25 Dans son arrêt du 12 décembre 1996, X (C-74/95 et C-129/95, EU:C:1996:491), la Cour a refusé d'autoriser le procureur italien à lui adresser des questions préjudicielles, au motif qu'il a pour mission « non pas de trancher en toute indépendance un litige, mais de le soumettre, le cas échéant, à la connaissance de la juridiction compétente, en tant que partie au procès exerçant l'action pénale » (point 19).

c) *L'impartialité du ministère public*

49. La juridiction de renvoi luxembourgeoise exprime ses doutes quant au fait que l'on puisse considérer le ministère public français comme l'« autorité judiciaire d'émission » d'un MAE, non seulement en raison du statut de cette institution, mais aussi parce que les procureurs, tout en étant « censé[s] contrôler le respect des conditions nécessaires à l'émission d'un [MAE] et examiner son caractère proportionné eu égard aux circonstances du dossier répressif, [sont] en même temps l'autorité chargée des poursuites pénales dans la même affaire ».

50. Selon moi, ces objections de la juridiction de renvoi ont plus à voir avec l'impartialité du ministère public qu'avec son indépendance.

51. Le ministère public est, par définition, la « *partie* au procès exerçant l'action pénale»²⁶. En tant que *partie* agissant contre une autre *partie* (le suspect ou la personne renvoyée devant une juridiction de jugement en matière pénale) dans le cadre d'une procédure pénale, il ne saurait lui appartenir de conditionner la situation personnelle de la *partie* adverse, au point de la priver de sa liberté, mais au tribunal qui tranche le procès.

52. Cette prémisse pourrait toutefois être nuancée si la loi obligeait le ministère public à agir en toute objectivité, en évaluant et en présentant au juge à la fois les éléments à charge et à décharge, à l'encontre ou en faveur du suspect ou de la personne renvoyée devant une juridiction de jugement en matière pénale.

53. En particulier, si le ministère public doit se conformer à cette obligation d'objectivité pendant la phase d'instruction de la procédure pénale, sa position est analogue à celle d'un juge d'instruction (dans les pays où cette institution existe) qui est habituellement compétent, entre autres, pour émettre un mandat d'arrêt, si le droit interne le prévoit.

54. Je pense donc que le caractère de *partie* à la procédure pénale, que le ministère public détient d'un point de vue formel, n'est pas incompatible avec la reconnaissance d'un statut d'*impartialité*, en tant que règle (non seulement déontologique, mais aussi juridique) de conduite dans la procédure. En ce sens, le droit national peut exiger, comme c'est le cas en France, que le ministère public exerce l'action publique et requière l'application de la loi pénale « dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu»²⁷.

55. En toute hypothèse, puisque selon moi, au vu de ce qui précède, l'architecture institutionnelle du ministère public français ne garantit pas que son action soit exempte de toute influence du pouvoir exécutif lors de l'émission d'un MAE, je pense que la question soulevée par la juridiction de renvoi dans l'affaire C-566/19 appelle une réponse négative.

56. Si tel était le cas, cette même réponse rendrait inutile de répondre aux questions du tribunal néerlandais dans l'affaire C-626/19 PPU, puisque leur présupposé est l'indépendance du ministère public français, ce que j'exclus. Je les examinerai toutefois à titre subsidiaire.

26 Arrêt du 12 décembre 1996, X (C-74/95 et C-129/95, EU:C:1996:491, point 19). Mise en italique par mes soins.

27 Article 31 du code de procédure pénale, suite à sa réforme du 25 juillet 2013.

C. Sur le contrôle juridictionnel du MAE émis par le ministère public

1. Considérations liminaires

57. Le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) n'est pas certain que la troisième condition fixée dans l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) soit remplie pour qu'une autorité qui, sans être un juge ou une juridiction, participe à l'administration de la justice et agit de manière indépendante puisse émettre un MAE, à savoir que sa décision soit susceptible de recours juridictionnel.

58. Conformément au point 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), « 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 elle-même une juridiction, la décision d'émettre un tel mandat d'arrêt et, notamment, le caractère proportionné d'une telle décision doivent pouvoir être soumis, dans ledit État membre, à un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective ».

59. Le ministère public néerlandais considère que le recours visé au point 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) ne joue pas lorsque, au premier des deux niveaux de protection qui structurent le système de la décision-cadre, une décision qui répond aux exigences d'une protection juridictionnelle effective a déjà été prise²⁸.

60. Selon cette approche, les exigences énoncées aux points 68 et 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) s'excluraient donc l'une l'autre. Toutefois, pour la juridiction de renvoi, les deux exigences coexistent et sont donc applicables simultanément. Je partage cette position.

61. Les affirmations contenues aux points 68 et 75 des arrêts OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) soulèvent certainement quelques questions.

62. Le point 68 précise que la protection à deux niveaux du système du MAE « implique qu'une décision satisfaisant aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective soit adoptée, *à tout le moins, à l'un des deux niveaux de ladite protection*»²⁹. Ces niveaux sont :

- celui de « l'adoption d'une décision judiciaire nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national [MAN]»³⁰ ;
- celui de l'émission du MAE même³¹.

63. Le véritable sens de l'expression « à tout le moins, à l'un des deux niveaux de ladite protection », utilisée au paragraphe 68 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), ne peut être saisi qu'en lisant les paragraphes suivants.

28 Point 2.10, quatrième alinéa, de la décision de renvoi.

29 Mise en italique par mes soins.

30 Arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 67.

31 Arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), point 67.

64. Selon le paragraphe 69, il « s'ensuit » du paragraphe 68 que, lorsque le droit national confère le pouvoir d'émettre un MAE à une autorité, comme le parquet, qui tout en participant à l'administration de la justice n'est pas un juge ou une juridiction, le MAE doit reposer sur une « décision judiciaire nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national ». Celle-ci [le MAN] doit satisfaire aux exigences mentionnées au paragraphe 68, à savoir les « exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective ».

65. Ainsi, un MAE émis par un procureur doit reposer sur un MAN émis par un juge ou une juridiction, c'est-à-dire par une autorité judiciaire au sens strict. Il faut donc comprendre que la « décision satisfaisant aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective » au sens du point 68 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) est celle adoptée par un juge ou une juridiction.

66. Conformément au point 71 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), le deuxième niveau de protection implique que l'autorité compétente pour émettre le MAE « contrôle, en particulier, le respect des conditions nécessaires à cette émission et examine le point de savoir si, au regard des spécificités de chaque espèce, ladite émission revêt un caractère proportionné ».

67. Dès lors, le MAE dont la base est un MAN émis sur décision d'un juge ou d'une juridiction, peut être délivré par le ministère public des États membres dans lesquels cette institution participe à l'administration de la justice, et ce en toute indépendance.

68. Dans cette hypothèse, les « exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective » (c'est-à-dire l'intervention d'une juridiction au sens strict) auront déjà été satisfaites au premier niveau de protection, lors de l'émission du MAN sur lequel repose le MAE.

69. Toutefois, aux termes du paragraphe 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), la décision du parquet de délivrer le MAE doit « pouvoir être soumis[e] [...] à un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective ».

70. La nécessité qu'un tel recours existe n'est pas une condition pour que le ministère public puisse émettre un MAE, c'est-à-dire pour le qualifier d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre. Il s'agit plutôt d'une condition qui porte sur la *régularité de la délivrance du MAE* par le ministère public, et donc sur son efficacité³².

71. C'est ce qui ressort de l'arrêt PF (Procureur général de Lituanie) dans lequel, après avoir conclu que le procureur général de Lituanie pouvait être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » dans la mesure où il participe à l'administration de la justice et où son indépendance par rapport à l'exécutif est garantie, la Cour a relevé qu'il n'était pas possible de déterminer si ses décisions d'émettre un MAE pouvaient faire l'objet d'un recours juridictionnel³³. Cette dernière circonstance ne l'a pas empêchée de décider que la notion d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre, vise le procureur général.

72. En d'autres termes, il résulte de la jurisprudence de la Cour que le ministère public peut être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre s'il présente deux caractéristiques : premièrement, il participe à l'administration de la justice et, deuxièmement, il jouit d'un statut organique et fonctionnel qui garantit son indépendance.

³² C'est également l'avis de la Commission (points 23 à 26 de ses observations) et du parquet général du Grand-Duché de Luxembourg (point 4 de ses observations).

³³ Arrêt PF (Procureur général de Lituanie), point 56.

73. Si ces deux caractéristiques sont réunies, le ministère public peut émettre un MAE. Toutefois, le MAE ainsi délivré doit pouvoir faire l'objet d'un recours devant un juge ou une juridiction au sens propre du terme. L'absence d'un tel recours n'affecterait pas son statut d'« autorité judiciaire d'émission », mais plutôt l'efficacité du MAE émis par lui.

2. Sur la première question préjudicielle de l'affaire C-626/19 PPU

74. Si cette interprétation est correcte, il convient de reformuler la première question posée par la juridiction de renvoi.

75. Le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) demande si un procureur qui participe à l'administration de la justice et agit de manière indépendante peut être considéré comme une « autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre, si sa décision d'émettre un MAE est précédée (non suivie) par un examen juridictionnel.

76. Je pense, pour les raisons invoquées, que ce qui importe n'est plus de savoir si, dans les conditions indiquées, le procureur est une « autorité judiciaire d'émission », mais si le MAE qu'il a émis peut produire des effets dans l'État membre d'exécution. L'examen doit donc porter sur la régularité de la procédure d'émission du MAE et non sur la qualité de celui qui l'émet.

77. Il convient donc de reformuler cette question comme suit : « l'examen du respect des conditions d'émission d'un MAE émis par un procureur apte à être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre peut-il précéder la délivrance du MAE ? »

78. Selon les informations fournies par la juridiction de renvoi, le MAE en l'espèce a été émis par un procureur français en conséquence d'une demande émanant de la juridiction qui venait de délivrer le MAN. Dans le cadre de l'adoption de ce MAN, cette juridiction aurait donc analysé les conditions de délivrance du MAE et, en particulier, son caractère proportionnel.

79. Bien entendu, le fait que la juridiction qui adopte le MAN évalue déjà à ce stade si les conditions requises pour que le procureur délivre en même temps un MAE (en particulier, si sa délivrance est proportionnée) sont remplies constitue une garantie importante pour l'application correcte du mécanisme prévu par la décision-cadre.

80. Si le MAN et le MAE sont adoptés simultanément ou presque immédiatement, le risque que l'appréciation de la proportionnalité du MAE soit tardive est exclu. En revanche, ce risque naît si le MAE est émis longtemps après le MAN : il est possible que, dans cette situation, l'appréciation de la proportionnalité menée par la juridiction antérieurement soit devenue caduque et qu'il existe suffisamment de circonstances ultérieures pour la modifier.

81. La Cour a mentionné cette éventualité dans l'arrêt NJ (Parquet de Vienne), lorsqu'elle a souligné que le contrôle de proportionnalité effectué par le juge³⁴ doit également tenir compte de l'empiètement sur les droits de la personne concernée, qui va au-delà de l'atteinte à son droit à la liberté, ce pourquoi il doit évaluer les effets du MAE sur les relations sociales et familiales établies par ceux qui sont déjà dans un État membre autre que l'État membre d'émission.

³⁴ Le contrôle de proportionnalité effectué « par [le] juge porte, dans le cadre de l'homologation d'un mandat d'arrêt national, sur les effets de la seule privation de liberté provoqués par celui-ci ainsi que, dans le cadre de l'homologation d'un mandat d'arrêt européen, sur l'empiètement sur les droits de la personne concernée qui va au-delà des atteintes au droit à la liberté de celle-ci déjà examinées. En effet, le tribunal chargé de l'homologation d'un mandat d'arrêt européen est tenu de prendre en compte, notamment, les effets de la procédure de remise et du transfèrement de la personne concernée demeurant dans un État membre autre que la République d'Autriche sur les relations sociales et familiales de cette personne » (point 44).

82. Outre cet examen d'office des conditions d'émission d'un MAE, le point 75 du jugement OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) mentionne expressément un « recours juridictionnel », c'est-à-dire un réexamen demandé par la personne contre laquelle le MAE est dirigé.

83. Lorsque le juge adopte le MAN, il procède à sa propre évaluation (d'office) des circonstances qui l'amènent à délivrer un MAN, auquel pourra éventuellement succéder un MAE. Comme l'a souligné le parquet général du Grand-Duché de Luxembourg, pour des raisons évidentes, la personne recherchée n'aura pas participé à cette procédure³⁵.

84. Toutefois, de par sa nature, cette activité juridictionnelle ne saurait satisfaire aux « exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective » visées au point 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau). Cette dernière est toujours une protection demandée par la personne concernée et aboutit à une procédure dans laquelle elle a pu intervenir et participer en exerçant ses droits de défense.

85. Par conséquent, le recours visé au point 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) ne saurait être remplacé par un contrôle juridictionnel tel que celui pratiqué au moment de l'adoption du MAN. En tant que « recours », son objet ne peut être que le MAE une fois qu'il a été émis, d'où la nécessité d'examiner à quel moment il doit être possible d'introduire un recours. C'est sur ce point que porte la seconde question dans l'affaire C-626/19 PPU.

3. Sur la seconde question préjudicielle de l'affaire C-626/19 PPU

86. La juridiction de renvoi part du principe qu'il doit exister une possibilité de recours juridictionnel contre la décision du ministère public d'émettre un MAE. Sur la base de ce présupposé, elle souhaite savoir si l'introduction de ce recours doit être possible avant l'exécution du MAE ou s'il suffit qu'il puisse être introduit après la remise effective de la personne recherchée.

87. Dans l'arrêt OG et PI (Parquet de Lübeck et de Zwickau), la Cour ne se prononce pas expressément sur cette question. Toutefois, je partage le point de vue de la Commission selon lequel, compte tenu du risque d'atteinte au droit à la liberté inhérent à la délivrance d'un MAE, la possibilité de le contester au moyen d'un recours juridictionnel devrait être possible dès que l'autorité judiciaire d'émission décide de l'émettre³⁶, sans préjudice, toutefois, des cas où, pour des raisons de secret de l'enquête ou pour éviter la fuite de la personne concernée, la notification immédiate du MAE n'est pas opportune, jusqu'à ce que cette personne soit arrêtée.

88. Bien entendu, un recours formé après la remise de la personne recherchée lui permettra d'obtenir une protection juridictionnelle pour éviter le préjudice inhérent à l'exécution d'un MAE (en particulier, la privation de liberté), quoique d'une portée moindre que celle dont elle aurait bénéficié si elle avait pu contester la mesure.

89. En tout état de cause, et comme l'a précisé le procureur général d'État du Grand-Duché de Luxembourg³⁷, l'article 10, paragraphe 5, de la directive 2013/48/UE³⁸ dispose que l'État membre qui émet le MAE est tenu d'aider la personne recherchée à désigner un avocat depuis l'État membre d'exécution, manifestement pour faciliter l'exercice de son droit à une protection juridictionnelle effective devant les juridictions de l'État membre d'émission sans devoir attendre sa remise.

³⁵ Observations du procureur général du Luxembourg, p. 5.

³⁶ Points 30 à 32 des observations de la Commission.

³⁷ Observations du procureur général d'État du Grand-Duché de Luxembourg, p. 5 in fine.

³⁸ Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (JO 2013, L 294, p. 1).

90. Le silence du point 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) sur le moment auquel il doit être possible d'intenter une action contre le MAE dans l'État membre d'émission ne doit pas être interprété en ce sens que, pour être compatible avec le droit de l'Union, un simple recours postérieur à la remise de la personne concernée par le MAE est suffisant.

91. Selon moi, un système national qui ne prévoit un tel recours qu'a posteriori et ne permet pas de contester le MAE à sa source³⁹ ne satisfait pas pleinement « aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective » dans l'État membre d'émission auxquelles se réfère la Cour. La personne concernée doit disposer d'un recours permettant de garantir une pleine protection juridictionnelle, compte tenu des graves implications pour son droit à la liberté.

92. Il importe toutefois de souligner, dans le même ordre d'idées que celui de la Commission⁴⁰, que l'introduction d'un recours auprès de l'État membre d'émission ne peut porter préjudice au traitement du MAE dans l'État membre d'exécution, dont l'autorité judiciaire doit respecter les conditions et les délais établis dans la décision-cadre. Tout cela, en fin de compte, profite également à la personne recherchée privée de liberté pendant le déroulement de la procédure de remise.

93. En résumé, il convient d'apporter une réponse unique aux deux questions préjudicielles posées par la juridiction néerlandaise, en soulignant qu'en tout état de cause, il y a lieu de garantir que l'intéressé puisse former, devant un juge ou une juridiction au sens strict, un recours contre le MAE émis par le ministère public, même s'il est précédé par un MAN émis par un juge.

4. *Considération finale*

94. La conclusion qui précède est, à mon avis, celle qui s'impose inéluctablement si l'on porte à ses conséquences ultimes l'exigence énoncée au point 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau).

95. Cette exigence ne serait pas une condition nécessaire pour que le ministère public soit considéré comme l'« autorité judiciaire d'émission » au sens de la décision-cadre, comme je l'ai déjà expliqué. Toutefois, il est vrai que, même si le ministère public était ainsi qualifié, le MAE contre lequel il serait impossible d'introduire un recours juridictionnel serait entaché d'un grave défaut.

96. En fin de compte, il serait peu utile de reconnaître au ministère public le statut d'« autorité judiciaire d'émission » si le MAE qu'il émet ne pouvait être exécuté, car il provient d'un système national qui ne reconnaît pas l'existence de recours juridictionnel contre lui.

97. Afin d'éviter cette conséquence indésirable, la Cour pourrait déclarer que, dans l'attente des réformes législatives appropriées⁴¹, les juridictions des États membres d'émission dont la réglementation autorise les procureurs à émettre des MAE doivent interpréter leur droit procédural de telle sorte qu'un recours tel que le recours envisagé au point 75 de l'arrêt OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) soit possible.

98. Si une telle interprétation conforme au droit de l'Union n'était pas possible (parce qu'elle est contraire à la loi dans l'ordre juridique national), il y aurait encore, à mon avis, un autre moyen pour éviter de contrevenir à l'application de la décision-cadre.

³⁹ Ou qui, comme en droit français, ne donne la possibilité d'anticiper un tel recours qu'à la personne recherchée qui est déjà partie à la procédure pénale concernée, comme l'indique le gouvernement français aux paragraphes 35 à 37 de ses observations.

⁴⁰ Observations de la Commission, point 33.

⁴¹ Lors de l'audience, les gouvernements français, néerlandais et suédois ont allégué que si l'arrêt de la Cour implique une réforme des droits nationaux, ses effets dans le temps doivent être limités. Je me suis opposé à une demande similaire dans mes conclusions dans l'affaire Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), auxquelles je renvoie (points 69 et 70).

99. Le principe de confiance entre les États membres et celui de la reconnaissance mutuelle, qui est son corollaire, militent en faveur d'une simplification des formalités de la procédure prévue par la décision-cadre. De ce point de vue, je ne crois pas que l'on puisse tout simplement ajouter, aux motifs de « refus d'exécution » d'un MAE, un autre motif, non expressément prévu par la décision-cadre, qui consiste à imposer, pour les MAE émis par le ministère public, de démontrer que la réglementation nationale de l'État d'émission permet un recours devant l'autorité judiciaire dudit État.

100. Si cette exigence était imposée à l'autorité judiciaire d'exécution, le traitement du MAE deviendrait encore plus complexe, car cette autorité devrait connaître (de manière très détaillée) les particularités des systèmes procéduraux des autres États membres ou exiger des informations complémentaires⁴².

101. Dans ce contexte, ce sont les juridictions de l'État d'émission elles-mêmes qui, après exécution du MAE, devraient tirer les conséquences appropriées qui, dans leur droit national et à la lumière des exigences du droit de l'Union tel qu'interprété par la Cour, découlent du fait qu'il n'était pas possible de former un recours contre le MAE dans leur propre droit national.

102. En résumé, si un MAE est émis par un procureur indépendant et non soumis aux instructions du pouvoir exécutif dans ce domaine, ce mandat, dans la mesure où il est émis par une « autorité judiciaire d'émission » au sens de la décision-cadre, doit être exécuté par l'autorité judiciaire d'exécution, même si elle n'est pas certaine que son émission soit soumise à un contrôle judiciaire dans l'État membre d'émission.

V. Conclusion

103. Compte tenu de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre comme suit aux questions qui lui ont été posées par la Cour d'appel (chambre du conseil, Luxembourg) et le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas) :

L'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009, doit être interprété en ce sens :

Le ministère public ne peut pas être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » si, lorsqu'ils décident d'émettre un mandat d'arrêt européen, ses membres doivent se conformer aux instructions générales de politique pénale émises par le ministre de la Justice et contraignantes pour ce type de mandat ainsi qu'aux instructions de leurs supérieurs hiérarchiques.

À titre subsidiaire :

Une personne recherchée sur la base d'un mandat d'arrêt européen émis par le ministère public d'un État membre, lequel participe à l'administration de la justice et jouit d'un statut garantissant son indépendance, doit pouvoir former un recours contre ce mandat devant un juge ou une juridiction de cet État, sans devoir attendre sa remise, dès que le mandat a été émis (sauf si cela risque de compromettre la procédure pénale) ou lui a été notifié.

⁴² Lors de l'audience, il est apparu clairement que les ordres juridiques des États membres peuvent offrir des voies indirectes – parfois très compliquées – de contrôle juridictionnel de l'émission du MAE. Déterminer, au cas par cas, si un tel recours est effectivement possible, implique une connaissance du droit procédural de l'État membre d'émission qu'il ne serait pas raisonnable d'exiger de l'autorité judiciaire d'exécution.