



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

12 décembre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d’urgence – Coopération policière et judiciaire en matière pénale – Mandat d’arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Article 6, paragraphe 1 – Notion d’“autorité judiciaire d’émission” – Critères – Mandat d’arrêt européen émis par le parquet d’un État membre aux fins de poursuites pénales »

Dans les affaires jointes C-566/19 PPU et C-626/19 PPU,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduites respectivement par la Cour d’appel (Luxembourg), par décision du 9 juillet 2019, parvenue à la Cour le 25 juillet 2019, et par le rechtbank Amsterdam (tribunal d’Amsterdam, Pays-Bas), par décision du 22 août 2019, parvenue à la Cour le 22 août 2019, dans les procédures relatives à l’exécution de mandats d’arrêt européens émis à l’encontre de

JR (C-566/19 PPU),

YC (C-626/19 PPU),

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, MM. M. Safjan, L. Bay Larsen, M^{me} C. Toader (rapporteure) et M. N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M^{me} M. Ferreira, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 24 octobre 2019,

considérant les observations présentées :

- pour JR, par M^{es} P.-F. Onimus, E. Moyne, G. Goubin et F. Joyeux, avocats,
- pour YC, par M^{es} T. E. Korff et H. G. Koopman, advocaten,
- pour le Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg, par M. J. Petry,
- pour l’Openbaar Ministerie, par M. K. van der Schaft et M^{me} N. Bakkenes,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} M. K. Bulterman et M. J. Langer, en qualité d’agents,

* Langues de procédure : le français et le néerlandais.

- pour l’Irlande, par M^{mes} G. Hodge et M. Browne, en qualité d’agents, assistées de M. R. Kennedy, SC,
- pour le gouvernement espagnol, par M. L. Aguilera Ruiz, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement français, par M^{mes} A. Daniel et A.-L. Desjonquères, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d’agent, assistée de M^{me} L. Fiandaca, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement finlandais, par M^{me} M. Pere, en qualité d’agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} S. Grünheid et M. R. Troosters, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 26 novembre 2019,

rend le présent

Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l’interprétation de 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 (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 2002/584 »).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de l’exécution, respectivement au Luxembourg et aux Pays-Bas, de mandats d’arrêt européens émis, le 24 avril 2019, par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon (France), aux fins de poursuites pénales engagées à l’encontre de JR (affaire C-566/19 PPU), et, le 27 mars 2019, par le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Tours (France), aux fins de poursuites pénales engagées à l’encontre de YC (affaire C-626/19 PPU).

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

- 3 Les considérants 5, 6, 10 et 12 de la décision-cadre 2002/584 sont libellés comme suit :
 - « (5) L’objectif assigné à l’Union de devenir un espace de liberté, de sécurité et de justice conduit à supprimer l’extradition entre États membres et à la remplacer par un système de remise entre autorités judiciaires. Par ailleurs, l’instauration d’un nouveau système simplifié de remise des personnes condamnées ou soupçonnées, aux fins d’exécution des jugements ou de poursuites, en matière pénale permet de supprimer la complexité et les risques de retard inhérents aux procédures d’extradition actuelles. Aux relations de coopération classiques qui ont prévalu jusqu’ici entre États membres, il convient de substituer un système de libre circulation des décisions judiciaires en matière pénale, tant pré-sentencielles que définitives, dans l’espace de liberté, de sécurité et de justice.
 - (6) Le mandat d’arrêt européen prévu par la présente décision-cadre constitue la première concrétisation, dans le domaine du droit pénal, du principe de reconnaissance mutuelle que le Conseil européen a qualifié de “*pièce angulaire*” de la coopération judiciaire.

[...]

(10) Le mécanisme du mandat d'arrêt européen repose sur un degré de confiance élevé entre les États membres. La mise en œuvre de celui-ci ne peut être suspendue qu'en cas de violation grave et persistante par un des États membres des principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, [UE], constatée par le Conseil en application de l'article 7, paragraphe 1, [UE] avec les conséquences prévues au paragraphe 2 du même article.

[...]

(12) La présente décision-cadre respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par l'article 6 [UE] et reflétés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [...], notamment son chapitre VI. [...] »

4 L'article 1^{er} de cette décision-cadre, intitulé « Définition du mandat d'arrêt européen et obligation de l'exécuter », dispose :

« 1. Le mandat d'arrêt européen est une décision judiciaire émise par un État membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté.

2. Les États membres exécutent tout mandat d'arrêt européen sur la base du principe de reconnaissance mutuelle et conformément aux dispositions de la présente décision-cadre.

3. La présente décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 [UE]. »

5 L'article 2 de ladite décision-cadre, intitulé « Champ d'application du mandat d'arrêt européen », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Un mandat d'arrêt européen peut être émis pour des faits punis par la loi de l'État membre d'émission d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté d'un maximum d'au moins douze mois ou, lorsqu'une condamnation à une peine est intervenue ou qu'une mesure de sûreté a été infligée, pour des condamnations prononcées d'une durée d'au moins quatre mois. »

6 Aux termes de l'article 6 de la même décision-cadre, intitulé « Détermination des autorités judiciaires compétentes » :

« 1. L'autorité judiciaire d'émission est l'autorité judiciaire de l'État membre d'émission qui est compétente pour délivrer un mandat d'arrêt européen en vertu du droit de cet État.

2. L'autorité judiciaire d'exécution est l'autorité judiciaire de l'État membre d'exécution qui est compétente pour exécuter le mandat d'arrêt européen en vertu du droit de cet État.

3. Chaque État membre informe le secrétariat général du Conseil de l'autorité judiciaire compétente selon son droit interne. »

Le droit français

La Constitution

- 7 Aux termes de l'article 64, premier alinéa, de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. »

L'ordonnance portant loi organique relative au statut de la magistrature

- 8 Aux termes de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1270, du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature (JORF du 23 décembre 1958, p. 11551) :

« Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. À l'audience, leur parole est libre. »

Le CPP

- 9 Le livre I^{er} de la partie législative du code de procédure pénale (ci-après le « CPP »), intitulé « De la conduite de la politique pénale, de l'exercice de l'action publique et de l'instruction », se compose de quatre titres.

- 10 Le titre I^{er} du livre I^{er} du CPP, intitulé « Des autorités chargées de la conduite de la politique pénale, de l'action publique et de l'instruction », comprend notamment les articles 30, 31 et 36 de celui-ci. Cet article 30 énonce :

« 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.

[...] »

- 11 L'article 31 du CPP est libellé comme suit :

« Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi, dans le respect du principe d'impartialité auquel il est tenu. »

- 12 L'article 36 du CPP dispose :

« Le procureur général 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. »

- 13 Le titre III du livre I^{er} du CPP, intitulé « Des juridictions d'instruction », comprend, notamment, un chapitre I^{er}, lui-même intitulé « Du juge d'instruction : juridiction d'instruction du premier degré » et subdivisé en treize sections.

- 14 L'article 122 du CPP, qui figure sous la section 6 de ce chapitre I^{er}, intitulée « Des mandats et de leur exécution », dispose :

« Le juge d'instruction peut, selon les cas, décerner mandat de recherche, de comparution, d'amener ou d'arrêt. Le juge des libertés et de la détention peut décerner mandat de dépôt.

[...]

Le mandat d'arrêt est l'ordre donné à la force publique de rechercher la personne à l'encontre de laquelle il est décerné et de la conduire devant lui après l'avoir, le cas échéant, conduite à la maison d'arrêt indiquée sur le mandat, où elle sera reçue et détenue.

[...] »

- 15 Aux termes de l'article 131 du CPP, qui fait également partie de cette section 6 :

« Si la personne est en fuite ou si elle réside hors du territoire de la République, le juge d'instruction, après avis du procureur de la République, peut décerner contre elle un mandat d'arrêt si le fait comporte une peine d'emprisonnement correctionnelle ou une peine plus grave. »

- 16 L'article 170 du CPP, qui figure dans la section 10 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} de celui-ci, elle-même intitulée « Des nullité de l'information », dispose :

« En toute matière, la chambre de l'instruction peut, au cours de l'information, être saisie aux fins d'annulation d'un acte ou d'une pièce de la procédure par le juge d'instruction, par le procureur de la République, par les parties ou par le témoin assisté. »

- 17 Le livre IV du CPP, consacré à « [q]uelques procédures particulières », comprend, notamment, un titre X, intitulé « De l'entraide judiciaire internationale » et subdivisé en sept chapitres, dont le chapitre IV est intitulé « Du mandat d'arrêt européen, des procédures de remise entre États membres de l'Union européenne résultant de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 et des procédures de remise résultant d'accords conclus par l'Union européenne avec d'autres États ». L'article 695-16 du CPP, qui figure dans ce chapitre IV, prévoit, à son premier alinéa :

« Le ministère public près la juridiction d'instruction, de jugement ou d'application des peines ayant décerné un mandat d'arrêt met celui-ci à exécution sous la forme d'un mandat d'arrêt européen soit à la demande de la juridiction, soit d'office, selon les règles et sous les conditions déterminées par les articles 695-12 à 695-15. »

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

L'affaire C-566/19 PPU

- 18 Le 24 avril 2019, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon a émis un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales engagées à l'encontre de JR, soupçonné d'avoir été impliqué dans des infractions liées à une organisation criminelle.
- 19 Ce mandat était émis en exécution d'un mandat d'arrêt national décerné le même jour par le juge d'instruction du tribunal de grande instance de Lyon.

- 20 Ce même 24 avril 2019, JR a été arrêté au Luxembourg sur la base du mandat d'arrêt européen. Toutefois, le 25 avril 2019, le juge d'instruction du tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Luxembourg) auquel JR avait été présenté a remis ce dernier en liberté, après avoir considéré que la description des faits figurant dans ledit mandat d'arrêt européen était très succincte et ne lui permettait pas de comprendre la nature des infractions reprochées à JR.
- 21 Le 28 mai 2019, le procureur d'État du Luxembourg (Luxembourg) a demandé à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement de Luxembourg de déclarer qu'il y avait lieu de remettre JR aux autorités françaises.
- 22 Par ordonnance du 19 juin 2019, la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'est déclarée incompétente pour connaître de la demande en nullité dudit mandat d'arrêt européen introduite par JR et a accueilli la demande de remise de ce dernier aux autorités françaises.
- 23 JR a interjeté appel de cette ordonnance devant la Cour d'appel (Luxembourg) en soutenant, à titre principal, que les magistrats du parquet en France ne sauraient être qualifiés d'autorité judiciaire d'émission, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, dans la mesure où ils peuvent être soumis à des instructions indirectes de la part du pouvoir exécutif.
- 24 La juridiction de renvoi considère que, à première vue, les magistrats du ministère public pourraient être regardés comme répondant aux exigences d'indépendance posées par l'arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), dans la mesure où, selon l'article 30 du CPP, le ministre de la Justice ne peut leur adresser des instructions dans des affaires individuelles. Néanmoins, cette juridiction relève que l'article 36 du CPP autorise le procureur général, s'il le juge opportun, à enjoindre aux procureurs de la République, par instructions écrites, d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de réquisitions écrites.
- 25 Ainsi, et en se référant aux conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans les affaires OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:337), la juridiction de renvoi se demande si ce lien hiérarchique est compatible avec les exigences d'indépendance requises aux fins de qualifier une autorité nationale d'autorité judiciaire d'émission, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.
- 26 Cette juridiction fait également valoir que le ministère public se caractérise par son indivisibilité, dans le sens où un acte accompli par l'un de ses membres l'est au nom de tout le ministère public. En outre, censé contrôler, dans une affaire, le respect des conditions nécessaires à l'émission d'un mandat d'arrêt européen et examiner son caractère proportionné, le ministère public serait en même temps l'autorité chargée des poursuites pénales dans la même affaire, de sorte que son impartialité pourrait être sujette à caution.
- 27 Dans ces conditions, la Cour d'appel a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour 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], 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 ? »

L'affaire C-626/19 PPU

- 28 Le 27 mars 2019, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Tours a émis un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales engagées à l'encontre de YC, soupçonné d'avoir participé en France à une attaque à main armée.
- 29 Ce mandat était émis en exécution d'un mandat d'arrêt national délivré le même jour par le juge d'instruction du tribunal de grande instance de Tours.
- 30 Le 5 avril 2019, YC a été arrêté aux Pays-Bas sur la base du mandat d'arrêt européen.
- 31 Le même jour, l'Openbaar Ministerie (ministère public, Pays-Bas) a, en application de l'article 23 de l'Overleveringswet (loi relative à la remise), du 29 avril 2004, dans sa version applicable à l'affaire au principal, saisi le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas) pour examen dudit mandat d'arrêt européen.
- 32 La juridiction de renvoi considère que, ainsi qu'il ressort des points 50, 74 et 75 de l'arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), un procureur peut être qualifié d'autorité judiciaire d'émission, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, s'il participe à l'administration de la justice dans l'État membre d'émission, s'il agit de manière indépendante et si sa décision d'émettre un mandat d'arrêt européen est susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel.
- 33 En l'occurrence, de l'avis de cette juridiction, les deux premières exigences sont remplies dans la mesure où, en France, les magistrats du ministère public participent à l'administration de la justice et ne sont pas exposés au risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuelles de la part du pouvoir exécutif.
- 34 En revanche, concernant la troisième exigence, ladite juridiction fait observer que, ainsi qu'il ressort des informations qui lui ont été fournies par les autorités françaises, la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen et son caractère proportionné ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel distinct. Toutefois, dans la pratique, lors de la délivrance du mandat d'arrêt national dont procède le mandat d'arrêt européen, le juge d'instruction examinerait également les conditions et la proportionnalité de l'émission de ce dernier mandat.
- 35 Compte tenu de ces considérations, la juridiction de renvoi se demande, en premier lieu, si l'appréciation judiciaire portée lors de la délivrance du mandat d'arrêt national, et donc préalablement à la décision effective du ministère public d'émettre le mandat d'arrêt européen, sur la proportionnalité de l'émission éventuelle de ce dernier mandat est conforme, en substance, aux exigences posées par le point 75 de l'arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), aux termes duquel la décision du ministère public d'émettre un mandat d'arrêt européen doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel satisfaisant pleinement aux conditions inhérentes à une protection juridictionnelle effective.
- 36 En second lieu, eu égard au fait que, selon les informations qui lui ont été fournies par les autorités françaises, un juge peut être saisi d'une requête en nullité du mandat d'arrêt européen par la personne concernée après sa remise effective à l'État membre d'émission, la juridiction de renvoi pose la question de savoir si cette faculté satisfait à ces mêmes exigences.

37 Dans ces conditions, le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 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 [2002/584] 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 du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), 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 ? »

38 Par décision du président de la Cour du 17 septembre 2019, les affaires C-566/19 PPU et C-626/19 PPU ont été jointes aux fins des procédures écrites et orales ainsi que de l'arrêt.

Sur la procédure d'urgence

39 Le 17 septembre 2019, la première chambre de la Cour a décidé, sur proposition de la juge rapporteure, l'avocat général entendu, de soumettre à la procédure préjudicielle d'urgence les renvois dans les affaires C-566/19 PPU et C-626/19 PPU.

40 En effet, après avoir relevé que les deux renvois préjudiciels portaient sur l'interprétation de la décision-cadre 2002/584, qui relève du titre V de la troisième partie du traité FUE, relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et étaient donc susceptibles d'être soumis à la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 23 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour, la première chambre de la Cour a relevé, s'agissant de l'affaire C-626/19 PPU, pour laquelle le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) avait demandé qu'elle soit soumise à cette procédure, que YC était privé de liberté et que son maintien en détention dépendait de la solution du litige au principal. Quant à l'affaire C-566/19 PPU, la première chambre de la Cour a considéré que, si JR n'était pas privé de liberté, la question soulevée dans cette affaire était intrinsèquement liée à celles en cause dans l'affaire C-626/19 PPU, de sorte qu'il convenait, pour répondre aux exigences d'une bonne administration de la justice, de soumettre d'office ladite affaire à la procédure préjudicielle d'urgence.

Sur les questions préjudicielles

41 Par leurs questions, qu'il convient d'examiner ensemble, les juridictions de renvoi demandent, en substance, d'une part, si l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 doit être interprété en ce sens que relèvent de la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de cette disposition, les magistrats du parquet d'un État membre, chargés de l'action publique et placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques, et, d'autre part, si l'exigence du contrôle du respect des conditions nécessaires à l'émission du mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales et notamment de son caractère proportionné, auquel le point 75 de l'arrêt du 27 mai 2019, OG et PI

(Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), fait référence, est satisfaite lorsque, dans l'État membre d'émission, un juge exerce ce contrôle et examine le caractère proportionné de la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen avant son adoption et si, à défaut, tel est le cas quand un contrôle juridictionnel peut également être exercé contre cette décision, après la remise effective de la personne recherchée.

Observations liminaires

- 42 Il convient de rappeler d'emblée que tant le principe de confiance mutuelle entre les États membres que le principe de reconnaissance mutuelle, qui repose lui-même sur la confiance réciproque entre ces derniers, ont, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale, étant donné qu'ils permettent la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures. Plus spécifiquement, le principe de confiance mutuelle impose, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, 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 [arrêt du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 36 et jurisprudence citée].
- 43 Il y a également lieu de faire observer que la décision-cadre 2002/584, ainsi qu'il ressort de son considérant 6, constitue la première concrétisation dans le domaine du droit pénal du principe de reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires, consacré à l'article 82, paragraphe 1, TFUE, qui a remplacé l'article 31 UE sur le fondement duquel cette décision-cadre a été adoptée. Depuis, la coopération judiciaire en matière pénale s'est dotée progressivement d'instruments juridiques dont l'application coordonnée est destinée à renforcer la confiance des États membres envers leurs ordres juridiques nationaux respectifs dans le but d'assurer la reconnaissance et l'exécution dans l'Union des jugements en matière pénale afin d'éviter toute impunité des auteurs d'infractions.
- 44 Le principe de reconnaissance mutuelle, qui sous-tend l'économie de la décision-cadre 2002/584, implique, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de cette dernière, que les États membres sont en principe tenus de donner suite à un mandat d'arrêt européen (arrêt du 16 novembre 2010, *Mantello*, C-261/09, EU:C:2010:683, point 36 et jurisprudence citée).
- 45 En effet, selon les dispositions de la décision-cadre 2002/584, les États membres ne peuvent refuser d'exécuter un tel mandat que dans les cas de non-exécution obligatoire prévus à l'article 3 de celle-ci ainsi que dans les cas de non-exécution facultative énumérés à ses articles 4 et 4 bis. En outre, l'autorité judiciaire d'exécution ne peut subordonner l'exécution d'un mandat d'arrêt européen qu'aux seules conditions définies à l'article 5 de ladite décision-cadre (arrêt du 29 janvier 2013, *Radu*, C-396/11, EU:C:2013:39, point 36 et jurisprudence citée).
- 46 Il convient également de faire observer que l'efficacité et le bon fonctionnement du système simplifié de remise des personnes condamnées ou soupçonnées d'avoir enfreint la loi pénale, établi par la décision-cadre 2002/584, reposent sur le respect de certaines exigences fixées par cette décision-cadre, dont la portée a été précisée par la jurisprudence de la Cour.
- 47 En l'occurrence, les exigences à l'égard desquelles les juridictions de renvoi demandent des clarifications visent, d'une part, la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, et, d'autre part, la portée de la protection juridictionnelle effective qui doit être assurée aux personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen.
- 48 À cet égard, et ainsi que l'a également relevé M. l'avocat général au point 70 de ses conclusions, l'existence d'un recours juridictionnel contre la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen prise par une autorité autre qu'une juridiction ne constitue pas une condition pour que cette autorité

puisse être qualifiée d'autorité judiciaire d'émission, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584. Une telle exigence ne relève pas des règles statutaires et organisationnelles de ladite autorité, mais concerne la procédure d'émission d'un tel mandat.

49 Cette interprétation est confortée par l'arrêt du 27 mai 2019, PF (Procureur général de Lituanie) (C-509/18, EU:C:2019:457), dans lequel la Cour a jugé que le procureur général d'un État membre qui, tout en étant structurellement indépendant du pouvoir judiciaire, est compétent pour exercer les poursuites pénales et dont le statut, dans cet État membre, lui confère une garantie d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif dans le cadre de l'émission du mandat d'arrêt européen doit être qualifié d'autorité judiciaire d'émission, au sens de la décision-cadre 2002/584, et a laissé à la juridiction de renvoi le soin de vérifier, par ailleurs, si les décisions de ce procureur peuvent faire l'objet d'un recours satisfaisant pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective.

Sur la notion d'« autorité judiciaire d'émission »

50 L'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 désigne l'autorité judiciaire d'émission comme étant l'autorité judiciaire de l'État membre d'émission qui est compétente pour délivrer un mandat d'arrêt européen en vertu du droit de cet État.

51 Selon la jurisprudence de la Cour, si, conformément au principe d'autonomie procédurale, les États membres peuvent désigner, selon leur droit national, l'« autorité judiciaire » ayant compétence pour émettre un mandat d'arrêt européen, le sens et la portée de cette notion ne sauraient être laissés à l'appréciation de chaque État membre, ladite notion requérant, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte à la fois des termes de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, du contexte dans lequel il s'insère et de l'objectif poursuivi par cette décision-cadre [voir, en ce sens, arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, points 48 et 49 ainsi que jurisprudence citée].

52 Ainsi, la Cour a dit pour droit que la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, 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 et agissent de manière indépendante dans l'exercice des fonctions inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen, ladite indépendance exigeant 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 [voir, en ce sens, arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, points 51 et 74].

53 En l'occurrence, la participation à l'administration de la justice pénale des membres du parquet, qui en France ont la qualité de magistrats, n'est pas contestée.

54 S'agissant de la question de savoir si ces magistrats agissent de manière indépendante dans l'exercice des fonctions inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen, il ressort des observations écrites et orales présentées lors de l'audience devant la Cour par le gouvernement français que l'article 64 de la Constitution garantit l'indépendance de l'autorité judiciaire qui est composée des magistrats du siège et des magistrats du parquet et que, en vertu de l'article 30 du CPP, le ministère public exerce ses fonctions de manière objective à l'abri de toute instruction individuelle émanant du pouvoir exécutif, le ministre de la Justice pouvant seulement adresser aux magistrats du parquet des instructions générales de politique pénale afin d'assurer la cohérence de cette politique sur l'ensemble du territoire. Selon ce gouvernement, ces instructions générales ne sauraient en aucun cas avoir pour effet

d'empêcher un magistrat du parquet d'exercer son pouvoir d'appréciation quant au caractère proportionné de l'émission d'un mandat d'arrêt européen. En outre, conformément à l'article 31 du CPP, le ministère public exercerait l'action publique et requerrait l'application de la loi dans le respect du principe d'impartialité.

- 55 De tels éléments suffisent à démontrer que, en France, les magistrats du parquet disposent du pouvoir d'apprécier de manière indépendante, notamment par rapport au pouvoir exécutif, la nécessité et le caractère proportionné de l'émission d'un mandat d'arrêt européen et exercent ce pouvoir de manière objective, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge.
- 56 S'il est vrai que les magistrats du parquet sont tenus de se conformer aux instructions émanant de leurs supérieurs hiérarchiques, il ressort de la jurisprudence de la Cour, notamment des arrêts du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), ainsi que du 27 mai 2019, PF (Procureur général de Lituanie) (C-509/18, EU:C:2019:457), que l'exigence d'indépendance, qui exclut que le pouvoir décisionnel des premiers fasse l'objet d'instructions extérieures au pouvoir judiciaire, émanant notamment du pouvoir exécutif, ne prohibe pas les instructions internes qui peuvent être données aux magistrats du parquet par leurs supérieurs hiérarchiques, eux-mêmes magistrats du parquet, sur la base du lien de subordination qui régit le fonctionnement du ministère public.
- 57 L'indépendance du ministère public n'est pas non plus remise en cause par le fait que celui-ci est chargé de l'exercice de l'action publique. En effet, ainsi que le Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg l'a relevé lors de l'audience devant la Cour, la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, ne vise pas seulement les juges ou les juridictions d'un État membre. À cet égard, la Cour a jugé que cette notion s'applique également au procureur général d'un État membre compétent pour exercer les poursuites pénales, pourvu que son statut lui confère une garantie d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif dans le cadre de l'émission du mandat d'arrêt européen [voir, en ce sens, arrêt du 27 mai 2019, PF (Procureur général de Lituanie), C-509/18, EU:C:2019:457, point 57].
- 58 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient d'interpréter l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 en ce sens que relèvent de la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de cette disposition, les magistrats du parquet d'un État membre, chargés de l'action publique et placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques, dès lors que leur statut leur confère une garantie d'indépendance, notamment par rapport au pouvoir exécutif, dans le cadre de l'émission du mandat d'arrêt européen.

Sur le droit à une protection juridictionnelle effective

- 59 Le système du mandat d'arrêt européen comporte une protection à deux niveaux des droits en matière de procédure et des droits fondamentaux dont doit bénéficier la personne recherchée, dès lors que, à la protection judiciaire prévue au premier niveau, lors de l'adoption d'une décision nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national, s'ajoute 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 [arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, point 67 ainsi que jurisprudence citée].
- 60 Ainsi, s'agissant d'une mesure qui, telle que l'émission d'un mandat d'arrêt européen, est de nature à porter atteinte au droit à la liberté de la personne concernée, cette protection 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 [arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, point 68].

- 61 En particulier, le second niveau de protection des droits de la personne concernée suppose que l'autorité judiciaire d'émission contrôle le respect des conditions nécessaires à cette émission et examine de façon objective, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge, et sans être exposée au risque d'être soumise à des instructions extérieures, notamment de la part du pouvoir exécutif, si ladite émission revêt un caractère proportionné [voir, en ce sens, arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, points 71 et 73].
- 62 Par ailleurs, 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 [arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, point 75].
- 63 Un tel recours contre la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen prise par une autorité qui, tout en participant à l'administration de la justice et jouissant de l'indépendance requise par rapport au pouvoir exécutif, ne constitue pas une juridiction vise à s'assurer que le contrôle du respect des conditions nécessaires à l'émission d'un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales et notamment son caractère proportionné est exercé dans le cadre d'une procédure qui respecte les exigences découlant d'une protection juridictionnelle effective.
- 64 Il revient, dès lors, aux États membres de veiller à ce que leurs ordres juridiques garantissent de manière effective le niveau de protection juridictionnelle requis par la décision-cadre 2002/584, telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour, au moyen de règles procédurales qu'ils mettent en œuvre et qui peuvent différer d'un système à l'autre.
- 65 En particulier, l'instauration d'un droit de recours distinct contre la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen prise par une autorité judiciaire autre qu'une juridiction ne constitue qu'une possibilité à cet égard.
- 66 En effet, la décision-cadre 2002/584 n'empêche pas un État membre d'appliquer ses règles procédurales à l'égard de l'émission d'un mandat d'arrêt européen pour autant qu'il n'est pas fait échec à l'objectif de cette décision-cadre et aux exigences découlant de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 30 mai 2013, F, C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, point 53).
- 67 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort du dossier dont dispose la Cour, l'émission d'un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales procède nécessairement, dans l'ordre juridique français, d'un mandat d'arrêt national décerné par une juridiction, généralement le juge d'instruction. Selon l'article 131 du CPP, si la personne recherchée est en fuite ou si elle réside hors du territoire français, le juge d'instruction, après avis du procureur de la République, peut décerner contre elle un mandat d'arrêt si le fait reproché comporte une peine d'emprisonnement correctionnelle ou une peine plus grave.
- 68 Il résulte du renvoi préjudiciel dans l'affaire C-626/19 PPU que, lorsqu'un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales est émis par le ministère public, la juridiction ayant décerné le mandat d'arrêt national sur la base duquel le mandat d'arrêt européen a été émis demande concomitamment au ministère public d'émettre un mandat d'arrêt européen et opère une appréciation des conditions nécessaires à l'émission d'un tel mandat d'arrêt européen et notamment de son caractère proportionné.
- 69 En outre, selon le gouvernement français, dans l'ordre juridique français, la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen peut, en tant qu'acte de procédure, faire l'objet d'une action en nullité sur le fondement de l'article 170 du CPP. Une telle action, ouverte aussi longtemps que se déroule

l'instruction pénale, permet aux parties à la procédure de faire respecter leurs droits. Si le mandat d'arrêt européen est émis à l'encontre d'une personne qui n'est pas encore partie à la procédure, celle-ci pourra exercer l'action en nullité après sa remise effective et sa comparution devant le juge d'instruction.

- 70 L'existence, dans l'ordre juridique français, de telles règles procédurales met ainsi en évidence que le caractère proportionné de la décision du ministère public d'émettre un mandat d'arrêt européen peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel préalable, voire quasi concomitant à son émission, et, en toute hypothèse, après l'émission du mandat d'arrêt européen, cet examen pouvant alors intervenir, selon le cas, avant ou après la remise effective de la personne recherchée.
- 71 Un tel système répond, dès lors, à l'exigence d'une protection juridictionnelle effective.
- 72 En outre, ainsi qu'il a été rappelé au point 43 du présent arrêt, la décision-cadre 2002/584 s'insère dans un système global de garanties relatives à la protection juridictionnelle effective prévues par d'autres réglementations de l'Union, adoptées dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, qui concourent à faciliter à la personne recherchée sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen l'exercice de ses droits, avant même sa remise à l'État membre d'émission.
- 73 En particulier, l'article 10 de la directive 2013/48/UE 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), impose à l'autorité compétente de l'État membre d'exécution d'informer sans retard indu après la privation de liberté les personnes dont la remise est demandée qu'elles ont le droit de désigner un avocat dans l'État membre d'émission.
- 74 Eu égard à ces considérations, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 doit être interprété en ce sens que relèvent de la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de cette disposition, les magistrats du parquet d'un État membre, chargés de l'action publique et placés sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques, dès lors que leur statut leur confère une garantie d'indépendance, notamment par rapport au pouvoir exécutif, dans le cadre de l'émission du mandat d'arrêt européen. La décision-cadre 2002/584 doit être interprétée en ce sens que les exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective dont doit bénéficier une personne à l'égard de laquelle est émis un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales sont remplies dès lors que, selon la législation de l'État membre d'émission, les conditions de délivrance de ce mandat et notamment son caractère proportionné font l'objet d'un contrôle juridictionnel dans cet État membre.

Sur les dépens

- 75 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

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 que relèvent de la notion d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de cette disposition, les magistrats du parquet d'un État membre, chargés de l'action publique et placés sous la direction

et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques, dès lors que leur statut leur confère une garantie d'indépendance, notamment par rapport au pouvoir exécutif, dans le cadre de l'émission du mandat d'arrêt européen.

La décision-cadre 2002/584, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299, doit être interprétée en ce sens que les exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective dont doit bénéficier une personne à l'égard de laquelle est émis un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales sont remplies dès lors que, selon la législation de l'État membre d'émission, les conditions de délivrance de ce mandat et notamment son caractère proportionné font l'objet d'un contrôle juridictionnel dans cet État membre.

Signatures