



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 30 avril 2019¹

Affaire C-509/18

**Minister for Justice and Equality
contre
PF**

[demande de décision préjudicielle formée par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande)]

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire et policière en matière pénale – Décision-cadre 2002/584/JAI – Article 6, paragraphe 1 – Mandat d'arrêt européen – Notion d'«autorité judiciaire» – Ministère public – Indépendance à l'égard du pouvoir exécutif »

1. Je présente ce jour également des conclusions dans les affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU², dans lesquelles la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) et la High Court (Haute Cour, Irlande) ont chacune soulevé des questions préjudicielles. Dans ces deux affaires, l'interrogation porte sur le point de savoir si le ministère public allemand est une « autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584/JAI³.

2. Dans ces conclusions, je propose à la Cour de répondre aux juridictions de renvoi que le ministère public allemand n'est pas une « autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

3. Dans la présente affaire (C-509/18), dans laquelle le renvoi préjudiciel a également été effectué par la Supreme Court (Cour suprême), le doute concerne la capacité du procureur général de la République de Lituanie (ci-après le « procureur général ») à émettre un mandat d'arrêt européen. Dans la lignée des autres conclusions, je réitérerai la même proposition de réponse concernant le procureur général, en dépit de son autonomie à l'égard du pouvoir exécutif (ce qui le différencie du ministère public allemand).

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. Je renvoie au libellé des considérants 5, 6 et 10, ainsi que des articles 1^{er} et 6 de la décision-cadre 2002/584, qui figure dans mes conclusions présentées dans les affaires C-508/18 et C-82/19 PPU.

¹ Langue originale : l'espagnol.

² Minister for Justice and Equality.

³ 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 2002/584 »).

B. Le droit lituanien

5. Conformément à l'article 109 de la constitution de la République de Lituanie (ci-après la « constitution lituanienne »), l'administration de la justice relève de la compétence exclusive des juridictions.

6. Conformément à l'article 118 de la constitution lituanienne, la fonction du ministère public consiste à organiser et à diriger l'instruction et à exercer les poursuites pénales. Dans l'exercice de ses fonctions, le ministère public est indépendant des représentants de l'ensemble des pouvoirs (législatif, exécutif ou judiciaire) et n'est soumis à aucune pression ou influence politique, mais seulement à la loi.

7. En vertu de l'article 3 du Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (loi lituanienne relative au ministère public)⁴, le ministère public adopte ses décisions de manière indépendante et souveraine, conformément à la loi et au principe du caractère raisonnable, dans le respect des droits et des libertés des personnes, en respectant la présomption d'innocence et le principe d'égalité devant la loi.

II. Les faits à l'origine du litige et les questions préjudicielles

8. Le 18 avril 2014, le procureur général a délivré un mandat d'arrêt européen concernant la remise de PF en vue de son procès pour la prétendue commission en 2012 d'un vol à main armée.

9. PF a contesté sa remise devant la High Court (Haute Cour) en alléguant, entre autres motifs, que le procureur général n'était pas une « autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

10. Par décision du 27 février 2017, la High Court (Haute Cour) a conclu que, au vu des éléments d'information fournis par le procureur général, celui-ci participait à l'administration de la justice au sens exigé par la décision-cadre 2002/584. Partant, il a ordonné la remise de PF.

11. La décision du 27 février 2017 a été confirmée en appel le 20 octobre 2017 par la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande).

12. Un pourvoi ayant été introduit devant la Supreme Court (Cour suprême), cette juridiction a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes, conformément à l'article 267 TFUE :

« 1) Les critères permettant d'établir si un procureur désigné comme autorité judiciaire d'émission au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2002/584] est une autorité judiciaire dans le sens autonome visé par cette disposition sont-ils (1) l'indépendance du procureur par rapport au pouvoir exécutif et (2) le fait que le procureur soit considéré, au sein de son propre ordre juridique, comme chargé de l'administration de la justice ou comme participant à l'administration de la justice ?

2) En cas de réponse négative, quels sont les critères en application desquels une juridiction nationale doit déterminer si un procureur désigné comme autorité judiciaire d'émission au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2002/584] est une autorité judiciaire au sens de cette disposition ?

⁴ Lietuvos Respublikos Teisės Aktų Registras (TAR), 0921010KONSRG 922324.

- 3) Dans la mesure où les critères comprennent l'exigence que le procureur soit chargé de l'administration de la justice ou participe à l'administration de la justice, cette exigence doit-elle être appréciée au regard du statut que le ministère public occupe au sein de son propre ordre juridique ou au regard de certains critères objectifs ? Dans ce dernier cas, quels sont les critères objectifs pertinents ?
- 4) Le [procureur général] est-il une autorité judiciaire dans le sens autonome visé par l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2002/584] ? »

III. La procédure devant la Cour

13. La demande de décision préjudicielle a été enregistrée au greffe de la Cour le 6 août 2018.

14. PF, le Minister for Justice and Equality (ministre de la Justice et de l'Égalité, Irlande), les gouvernements allemand, français, lituanien, hongrois, néerlandais, autrichien et polonais, ainsi que la Commission européenne, ont présenté des observations écrites. Outre ces parties – à l'exception des gouvernements hongrois et polonais –, les gouvernements danois et italien ont assisté à l'audience publique, qui s'est tenue le 26 mars 2019, simultanément avec l'audience dans les affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU.

IV. Analyse

15. Les questions soulevées par la Supreme Court (Cour suprême) sont résumées dans l'énoncé de la quatrième question et visent à déterminer si le procureur général est une « autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

16. La juridiction de renvoi souhaite savoir en particulier :

- si, pour dissiper ses doutes, il y a lieu de prendre en compte l'indépendance du ministère public vis-à-vis du pouvoir exécutif et le fait qu'il est chargé d'administrer la justice ou de participer à l'administration de la justice (première question) ;
- dans l'hypothèse où cette dernière fonction devrait être prise en compte, si cette exigence doit être déterminée au regard du statut du ministère public selon le droit national ou au regard d'autres facteurs objectifs (troisième question) ;
- dans l'hypothèse où la réponse à la première question serait négative, quels sont les critères pertinents (deuxième question).

17. Dans les conclusions présentées dans les affaires C-508/18 et C-82/19 PPU, je soutiens, ainsi que je l'ai déjà avancé, que le ministère public ne peut pas être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

18. Sans qu'il y ait besoin de les mentionner à nouveau, je renvoie aux motifs exposés dans lesdites conclusions, que l'on peut résumer par l'idée qu'une privation de liberté comme celle que permet la procédure de la décision-cadre 2002/584 peut seulement être adoptée par une juridiction stricto sensu, laquelle est « l'unique autorité à pouvoir garantir le droit fondamental à un recours effectif tel

que prévu par l'article 47 de la charte [des droits fondamentaux de l'Union européenne]»⁵.

19. Je me réfère également, dans lesdites conclusions, au principe de l'indépendance judiciaire comme étant un critère déterminant de la notion d'« autorité judiciaire»⁶. Ledit principe est au centre de la question qui nous intéresse aujourd'hui et qui fera l'objet de mon analyse.

20. Il me paraît opportun de rappeler, une fois encore, que, de même qu'il existe un lien étroit entre la nature d'une décision judiciaire et la qualité de l'autorité dont elle émane, « il existe également un lien étroit entre l'indépendance d'une autorité et la *qualité* de ses décisions. Autrement dit, la *qualité judiciaire* d'une autorité est fonction de la nature et de la portée de son indépendance»⁷.

21. Comme le ministère public n'exerce pas de fonction juridictionnelle, il ne bénéficie pas, par principe, de l'indépendance qui est consubstantielle à celle-ci.

22. Bien évidemment, le droit national peut conférer au ministère public la qualité d'organe indépendant. Toutefois, dans la mesure où ses fonctions ne sont pas juridictionnelles, l'indépendance qui lui est reconnue ne peut être « judiciaire ».

23. En effet, conformément aux éléments d'information figurant au dossier, la constitution lituanienne dispose, en son article 118, que le ministère public est indépendant des représentants des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Toutefois, cette indépendance lui est reconnue dans le cadre de l'« exercice de ses fonctions ». Or ces fonctions consistent à organiser et à diriger une instruction, tout comme à exercer les poursuites pénales. Il apparaît clairement que ce ne sont pas là des fonctions juridictionnelles, car ces dernières visent strictement à appliquer de manière irrévocable le droit pour la résolution des litiges⁸.

24. Le juge qui fait œuvre de justice n'a d'autre intérêt que celui de garantir l'intégrité de l'ordre juridique. Pour sauvegarder cet intérêt, il bénéficie d'une indépendance qui protège sa soumission exclusive à la loi, c'est-à-dire qui lui permet de se tenir à distance de tout autre intérêt particulier, voire d'autres intérêts publics tels que celui consistant à exercer les poursuites pénales.

25. Les autorités qui, tel le ministère public, remplissent des fonctions publiques dans le cadre de l'ordre juridique font confiance au pouvoir judiciaire pour en garantir l'intégrité. C'est précisément grâce à cette confiance que lesdites autorités peuvent se consacrer à la réalisation de l'intérêt spécifique auquel tendent les fonctions qui leur sont attribuées.

26. Le ministère public lituanien est, selon les informations mises à notre disposition, indépendant tant pour ce qui se rapporte à l'organisation et à la direction de l'instruction pénale que pour exercer les poursuites pénales, mais ne l'est en revanche pas lorsqu'il s'agit de garantir l'intégrité de l'ordre juridique en tant que tel. Son indépendance est au service des fonctions qui lui sont confiées et qui s'exercent *dans le cadre du droit* en recourant aux moyens que celui-ci lui offre. Par conséquent, le droit est pour lui un *moyen* de réaliser un objectif.

5 La Cour a souligné dans son arrêt du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 53), que, pour garantir le droit à un recours effectif, « la préservation de l'indépendance [des] instances [juridictionnelles] est primordiale, ainsi que le confirme l'article 47, deuxième alinéa, de la [charte des droits fondamentaux], qui mentionne l'accès à un tribunal "indépendant" parmi les exigences liées au droit fondamental à un recours effectif (arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, point 41) ».

6 Conclusions présentées dans les affaires OG (Parquet de Lübeck) et PI (Parquet de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, points 24 et 79 à 99).

7 Conclusions présentées dans les affaires OG (Parquet de Lübeck) et PI (Parquet de Zwickau) (C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, point 81).

8 Je renvoie à cet égard aux points 66 et 67 de mes conclusions dans les affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU.

27. En revanche, si l'on attribue au juge une indépendance, c'est pour qu'il puisse juger, autrement dit, pour qu'il puisse dicter le droit de manière irrévocable dans un cas concret. Son rôle consiste à avoir le *dernier mot*, lequel emporte l'application du droit de sorte que la réponse donnée, qui a force de *chose jugée*, soit conforme au droit et soit, en tant que telle, valide. Son indépendance prend sens de ce point de vue. En effet, si le pouvoir de résoudre des cas litigieux (dans les termes prévus par les procédures normatives et décisionnelles constitutives de l'ordre juridique) lui est confié, c'est pour garantir à tous la régularité de ce *dernier mot* qui lui revient de prononcer en dehors de toute ingérence.

28. Par conséquent, le respect du droit pourrait être considéré comme n'étant pas un *moyen* pour le juge, mais un *objectif* en soi. Plus précisément, il s'agit de *l'unique objectif* qu'il se doit d'atteindre et pour lequel lui est octroyée une indépendance qualitativement distincte de celle pouvant être dévolue au ministère public ou de celle qui peut relever de l'obligation d'objectivité et d'impartialité inhérente aux autorités administratives.

29. Qualifier le ministère public d'institution indépendante ne fait pas de lui un équivalent du pouvoir judiciaire, à l'instar de ce qui se passe pour les *autorités indépendantes* qui sont apparues dans le domaine de la régulation de différents secteurs économiques. Concrètement, l'indépendance du ministère public n'est pas comparable à celle du juge tant dans son fondement que dans son étendue, car ils remplissent des fonctions différentes.

30. L'autonomie de la notion d'« autorité judiciaire » figurant à l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584⁹ découle de la nécessité de disposer d'une définition uniforme du sens et de la portée de cette notion dans l'ensemble de l'Union. De par cette nécessité, les États membres n'ont pas le pouvoir de qualifier d'« autorité judiciaire d'émission » des institutions qui, bien que n'étant pas habilitées à juger, peuvent être qualifiées d'*indépendantes* dans le droit national¹⁰.

31. Cette dernière affirmation repose, en définitive, sur la prémisse que l'indépendance du ministère public ne peut se confondre avec l'indépendance judiciaire. À cela s'ajoutent, dans le contexte de la décision-cadre 2002/584, les inconvénients qu'il pourrait y avoir à qualifier d'« autorités judiciaires d'émission » des institutions distinctes des juges.

32. S'il est évident, pour l'ensemble des États membres, que le pouvoir judiciaire est une autorité indépendante – d'où la confiance à laquelle ils peuvent se remettre pour reconnaître mutuellement ses décisions – ce n'est pas le cas du ministère public, ainsi que le démontrent clairement le présent renvoi préjudiciel et les affaires C-508/18 et C-82/19 PPU.

33. En effet, une gradation des niveaux d'autonomie du ministère public est perceptible dans les différents États membres. Cette autonomie qui, pour des raisons conceptuelles, ne saurait en aucun cas égaler l'indépendance judiciaire, devrait être examinée dans chaque cas par l'autorité judiciaire d'exécution à la lumière de la législation relative au ministère public en vigueur dans l'État membre d'émission.

34. Cet examen pourrait retarder la procédure de remise et donner lieu à des demandes d'information ou à des contestations de la procédure de la part de la personne concernée, ce qui entraînerait inévitablement l'allongement de la durée des procédures et, partant, des mesures de privation de liberté ayant pu être adoptées.

9 Tel que cela a été confirmé dans l'arrêt du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 32).

10 J'insiste sur le fait que c'est ce qui se produit dans le cas de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, contrairement à ce qui peut se passer dans le contexte de l'article 8, paragraphe 1, sous c). À cet égard, je renvoie aux points 45 à 50 des conclusions que je présente dans les affaires C-508/18 et C-82/19 PPU.

35. Au nom de la simplicité et de la célérité de la procédure, comme en celui du droit à la liberté, il est nécessaire de lever a priori toute incertitude relative à la qualité de l'autorité ayant émis un mandat d'arrêt européen et, partant, de réserver une telle attribution à un organe judiciaire (indépendant).

36. Enfin, je rappelle également, ainsi que je l'ai fait dans mes conclusions dans l'affaire Özçelik¹¹, que les travaux préparatoires relatifs à l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 permettent d'établir que la volonté du législateur était d'exclure le ministère public de la notion d'« autorité judiciaire » au sens de ladite disposition.

37. L'article 3 de la proposition initiale de décision-cadre¹² incluait expressément le ministère public dans la définition de la notion d'« autorité judiciaire » (d'émission ou d'exécution du mandat d'arrêt européen)¹³.

38. Comme je l'ai indiqué dans mes conclusions présentées dans l'affaire Özçelik¹⁴, « [l]a note explicative de cette proposition ajoutait que l'expression "autorité judiciaire" correspondait à celle de la convention européenne d'extradition, du 13 décembre 1957, qui, à son tour, reconnaissait cette qualité "aux autorités judiciaires proprement dites et au [ministère public], à l'exclusion des autorités de police" »¹⁵.

39. Il n'a pas été donné suite à cette proposition et la mention du ministère public a disparu de la version définitive des articles 1^{er} et 6.

40. Cette disparition a généré de l'incertitude et certains soutiennent que, dans ce contexte, il est permis de penser, sans qu'il soit besoin d'une mention expresse, que le ministère public fait partie des autorités judiciaires des États membres habilités à délivrer un mandat d'arrêt européen¹⁶.

41. Certains États membres ont, en application de l'article 6, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584, informé le secrétariat général du Conseil que leurs ministères publics respectifs faisaient partie des « autorité[s] judiciaire[s] compétente[s] selon [leur] droit interne » pour délivrer ou exécuter les mandats d'arrêt européens. Pour ces États membres, la disparition de la mention expresse du ministère public n'aurait pas entraîné son exclusion.

42. Toutefois, ces communications « ne préjugent pas de la conformité à la [décision-cadre 2002/584] des mesures prises par chaque État membre ni n'en sont une condition, au sens strictement juridique des termes. L'article 6, paragraphe 3, de la décision-cadre autorise les États membres à désigner ou à choisir parmi leurs autorités judiciaires respectives celles qui seront compétentes pour exécuter ou délivrer des mandats d'arrêt européens, mais cette disposition ne leur permet pas d'étendre la notion d'"autorité judiciaire" en l'élargissant à des organes ne jouissant pas de ce statut »¹⁷.

11 Conclusions dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, points 39 à 42).

12 COM(2001) 522 final.

13 « Aux fins de la présente décision-cadre, il convient d'entendre par : a) "mandat d'arrêt européen" : une demande émise par une autorité judiciaire d'un État membre et adressée aux autres États membres aux fins d'aide, de recherche, d'arrestation, de détention et de remise d'une personne ayant fait l'objet d'un jugement ou d'une décision judiciaire au sens de l'article 2 ; b) "autorité judiciaire d'émission" : le juge ou le procureur d'un État membre, qui a émis un mandat d'arrêt européen ; c) "autorité judiciaire d'exécution" : le juge ou le procureur d'un État membre sur le territoire duquel se trouve la personne recherchée, qui décide de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen [...] ».

14 Conclusions dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, point 40).

15 Le commentaire de l'article 3 de la proposition indique que « [l]a procédure du mandat d'arrêt européen est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Les relations d'État à État sont donc, dans une large mesure, remplacées par des relations d'autorité judiciaire à autorité judiciaire. Le terme "autorité judiciaire" correspond, comme dans la Convention de 1957 (voir Rapport explicatif article 1), aux autorités judiciaires proprement dites et au [ministère public], à l'exclusion des autorités de police » (mis en italique par mes soins).

16 On peut trouver un remarquable exposé des positions défendues dans ce débat dans les opinions concordantes et dissidentes formulées dans l'arrêt de la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni), du 30 mai 2012, dans l'affaire Assange v The Swedish Prosecution Authority [2012] UKSC 22.

17 Conclusions dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, point 43).

43. Selon moi, la disparition de la référence au ministère public doit être interprétée en ce sens que le législateur a souhaité l'exclure de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584. S'agissant d'une question très débattue, si le législateur avait voulu reconnaître au ministère public la qualité d'autorité judiciaire au sens de ladite disposition, il l'aurait expressément énoncé, comme cela était le cas dans la proposition initiale.

44. Selon la thèse opposée à celle que je soutiens, la disparition de la mention du ministère public, au cours de la procédure législative, se justifiait pour éviter une redondance. Je ne crois cependant pas qu'il en soit ainsi, comme le démontre à juste titre l'incertitude suscitée.

45. De manière beaucoup plus simple, il me semble que si la proposition initiale visait à trancher le débat concernant la nature judiciaire du ministère public en la proclamant de manière explicite, la disparition ultérieure de sa mention non seulement ne doit pas relancer le débat, mais, au contraire, plaide pour le clore en retenant une solution négative.

46. Si à cela s'ajoutent les raisons conceptuelles et de principe ainsi que celles liées à la certitude et à la simplification de la procédure, que je défends tant dans les présentes conclusions que dans celles des affaires C-508/18 et C-82/19 PPU, je pense que l'interprétation tendant à ne pas qualifier le ministère public d'« autorité judiciaire d'émission », au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, est la plus conforme au système établi par cette dernière.

V. Conclusion

47. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) comme suit :

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 l'institution du ministère public ne relève pas de la notion d'« autorité judiciaire d'émission ».