Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 30 avril 2019[1]

Affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
contre
OG
et
PI

[demandes de décision préjudicielle formées par la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) et la High Court (Haute Cour, 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. Dans mes conclusions dans l'affaire Özçelik[2], j'avais affirmé que « [m]ême s'il serait tentant de d'ores et déjà donner une réponse générale à la question de la qualité des ministères publics des États membres pour délivrer [des mandats d'arrêt européens], je ne crois pas que la demande de décision préjudicielle qui nous occupe soit la meilleure occasion pour le faire » ; c'était parce qu'il s'agissait alors de savoir si le ministère public peut délivrer un mandat d'arrêt national conformément à l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre 2002/584/JAI[3].

2. Cette occasion s'est aujourd'hui présentée, à la suite de deux renvois préjudiciels émanant de juridictions irlandaises aux fins de savoir si le ministère public allemand peut être qualifié d'« autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre et s'il est habilité à ce titre à délivrer un mandat d'arrêt européen.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. Aux termes des considérants 5, 6 et 10 de la décision-cadre 2002/584 :

« (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. […]

1 Langue originale : l'espagnol.

2 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, point 45.

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 »).

(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 "pierre 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, du traité sur l'Union européenne, constatée par le Conseil en application de l'article 7, paragraphe 1, dudit traité avec les conséquences prévues au paragraphe 2 du même article. »

4. Conformément à l'article 1er (« Définition du mandat d'arrêt européen et obligation de l'exécuter ») de la décision-cadre 2002/584 :

« 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 du traité sur l'Union européenne. »

5. L'article 6 (« Détermination des autorités judiciaires compétentes ») de la décision-cadre 2002/584 dispose :

« 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. »

B. Le droit allemand

6. Aux termes de l'article 146 du Gerichtsverfassungsgesetz (loi sur l'organisation judiciaire) [4] :

« Les agents du ministère public doivent respecter les injonctions officielles de leurs supérieurs. »

7. L'article 147 du GVG dispose :

« Le pouvoir de contrôle et de direction appartient :

1. au ministre fédéral de la Justice en ce qui concerne le procureur général fédéral et les procureurs fédéraux ;

4 Ci-après le « GVG ».

2. à l'administration de la justice du Land en ce qui concerne l'ensemble des agents du ministère public du Land concerné ;

3. au plus haut fonctionnaire du ministère public près les tribunaux régionaux supérieurs et les tribunaux régionaux en ce qui concerne l'ensemble des agents du ministère public de l'arrondissement de la juridiction concernée.

[…] »

8. L'article 150 du GVG indique :

« Le ministère public est indépendant des juridictions dans l'exercice de ses fonctions officielles. »

9. L'article 151 du GVG prévoit :

« Les procureurs ne peuvent pas assumer de fonctions judiciaires. En outre, ils ne peuvent être chargés du contrôle de l'activité judiciaire. »

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

A. L'affaire C-508/18

10. Le 13 mai 2016, le ministère public près le Landgericht Lübeck (tribunal régional de Lübeck, Allemagne) a délivré un mandat d'arrêt européen contre OG, citoyen lituanien résidant en Irlande, en vue de le poursuivre pénalement pour « homicide volontaire, coups et blessures graves », infractions qui auraient été commises en 1995.

11. OG a contesté sa remise devant la High Court (Haute Cour, Irlande) en invoquant, entre autres moyens, que le ministère public de Lübeck n'était pas « une autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

12. Dans sa décision du 20 mars 2017, la High Court (Haute Cour) a rejeté le moyen invoqué par OG, en jugeant que le droit allemand consacre l'indépendance du ministère public et que le pouvoir exécutif ne peut intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce.

13. La décision rendue en première instance a été confirmée en appel par la Court of Appeal (Cour d'appel, Irlande), qui a appliqué les critères de l'« indépendance fonctionnelle » et du « fonctionnement indépendant de facto », en suivant l'approche jurisprudentielle de la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême, Royaume-Uni) dans l'affaire Assange v. Swedish Prosecution Authority [5].

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

« 1) L'indépendance d'un procureur vis-à-vis du pouvoir exécutif doit-elle être déterminée en fonction du statut que ce procureur occupe au sein de l'ordre juridique national en cause ? En cas de réponse négative, quels sont les critères d'appréciation permettant d'établir son indépendance par rapport au pouvoir exécutif ?

5 Décision du 13 mai 2012, [2012] UKSC 22.

2) Un procureur qui, en vertu du droit national, peut être soumis, directement ou indirectement, à un ordre ou une instruction du ministre de la Justice est-il suffisamment indépendant vis-à-vis du pouvoir exécutif pour pouvoir être considéré comme une "autorité judiciaire" au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2002/584] ?

3) En cas de réponse affirmative, le procureur doit-il être indépendant du pouvoir exécutif également du point de vue fonctionnel et quels sont les critères pour déterminer cette indépendance fonctionnelle ?

4) S'il peut être considéré comme indépendant du pouvoir exécutif, un procureur dont les fonctions sont limitées à engager et à mener des enquêtes, à veiller à ce que celles-ci soient menées de façon objective et licite, à émettre des actes d'accusation, à exécuter des décisions judiciaires et engager des poursuites pénales et dont les compétences ne s'étendent pas à l'émission de mandats d'arrêt nationaux ni à l'exercice de fonctions judiciaires, peut-il être considéré comme une "autorité judiciaire" au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2002/584] ?

5) Le ministère public de Lübeck est-il une autorité judiciaire au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2002/584] ? »

B. L'affaire C-82/19 PPU

15. Le 15 mars 2018, le ministère public de Zwickau (Allemagne) a délivré un mandat d'arrêt européen contre PI en vue de le poursuivre pénalement au motif qu'il aurait commis au total sept infractions de vol, punies d'une peine maximale de dix ans d'emprisonnement.

16. Le 12 septembre 2018, la High Court (Haute Cour) a accordé l'exécution du mandat d'arrêt européen, à la suite de quoi PI a été arrêté le 15 octobre 2018, en étant depuis privé de liberté.

17. PI a contesté sa remise en alléguant que le ministère public de Zwickau n'était pas une « autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

18. Dans ce contexte, la High Court (Haute Cour) a saisi la Cour de cinq questions préjudicielles identiques à celles posées par la Supreme Court (Cour suprême) dans l'affaire C-508/18, avec pour seule différence que la cinquième fait référence au ministère public de Zwickau.

III. La procédure devant la Cour

19. Les questions préjudicielles ont été enregistrées au greffe de la Cour le 6 août 2018 et le 5 février 2019, respectivement. Elles font l'objet d'un traitement prioritaire (C-508/18) ou de la procédure préjudicielle d'urgence (C-82/19 PPU).

20. OG, PI, 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. L'audience s'est tenue le 26 mars 2019 dans les deux affaires ; à l'exception des gouvernements hongrois et polonais, y ont comparu les parties qui avaient déposé des observations écrites, ainsi que les gouvernements danois et italien.

IV. Analyse

A. Observations préliminaires

21. Les quatre premières questions, que la Supreme Court (Cour suprême) et la High Court (Haute Cour) ont libellées en des termes identiques, sont résumées dans la cinquième, telle que formulée dans les deux procédures, à savoir : les ministères publics de Lübeck et de Zwickau peuvent-ils être qualifiés d'« autorité judiciaire au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la [décision-cadre 2002/584] » ?

22. Selon les juridictions de renvoi, le critère pertinent pour répondre à cette question est celui de l'indépendance du ministère public à l'égard du pouvoir exécutif. Souhaitant ainsi savoir quels facteurs sont à même d'avoir une incidence sur l'appréciation de cette indépendance, elles citent les éléments suivants :

– son statut dans l'ordre juridique national (première question) ;

– sa soumission aux éventuelles instructions du ministère de la Justice (deuxième question), et

– son degré d'« indépendance fonctionnelle » vis-à-vis du ministère de la Justice (troisième question).

23. Pour le cas où le ministère public allemand serait indépendant du pouvoir exécutif, les juridictions de renvoi souhaitent également savoir si, en sa qualité d'organe qui enquête, exerce les poursuites pénales et exécute des décisions judiciaires, mais ne délivre pas de mandats d'arrêt nationaux ni exerce de fonctions judiciaires, celui-ci est une « autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 (quatrième question).

24. L'indépendance est, assurément, *le* trait institutionnel qui caractérise l'autorité judiciaire dans un État de droit [6]. Il s'agit d'une qualité conférée aux organes juridictionnels (et exigée d'eux) pour qu'ils puissent, de manière adéquate, mener à bien la fonction spécifique que l'État leur a confiée à titre exclusif, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. C'est une qualité instrumentale, accessoire à la fonction à laquelle elle est attachée, mais qui n'en est pas moins essentielle pour l'existence d'un véritable État de droit.

25. Pour qualifier le ministère public d'autorité judiciaire, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, il y aura lieu d'analyser, en premier lieu, s'il exerce une fonction substantiellement comparable à celle attribuée au pouvoir judiciaire. Dans l'affirmative, il conviendra d'examiner s'il est en mesure d'exercer cette fonction avec indépendance [7].

26. Dans les arrêts de la Cour à ce sujet, on peut relever certaines imprécisions (parfois purement terminologiques) qui ont suscité, au moins en partie, les doutes exprimés par les juridictions de renvoi. Je crois possible de dissiper ces doutes si, comme je le propose, on s'attache essentiellement au contenu typique de la fonction juridictionnelle.

6 Pour ne citer qu'un classique parmi tant d'autres : Simon, D., *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmstadt, 1975.

7 Être indépendant n'équivaut pas simplement à agir avec objectivité ou de manière non arbitraire. D'autres pouvoirs publics, comme l'administration, doivent également se soumettre aux principes d'objectivité et d'impartialité, sans qu'on puisse leur attribuer la caractéristique de l'indépendance. Cette dernière est en soi la garantie institutionnelle qui permet au pouvoir judiciaire d'agir en se soumettant exclusivement à la loi. L'indépendance judiciaire n'est pas comparable au statut d'autres institutions qui, dans le cadre de la loi, doivent concilier leurs actes avec la soumission à la direction politique du gouvernement légitime, ce qui est consubstantiel au fonctionnement de l'État démocratique.

27. En examinant la notion d'« autorité judiciaire » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, la Cour a affirmé que celle-ci « requiert, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme» [8], et que « [son] sens et [sa] portée […] ne sauraient être laissés à l'appréciation de chaque État membre» [9].

28. Pour définir cette notion autonome, la Cour a indiqué que l'expression « autorité judiciaire », contenue dans cette disposition, « ne se limit[e] pas à désigner les seuls juges ou juridictions d'un État membre, mais perme[t] de couvrir, plus largement, les autorités appelées à participer à l'administration de la justice dans l'ordre juridique concerné» [10].

29. La possibilité d'*élargir* le contenu de cette notion ne va toutefois pas jusqu'à pouvoir y inclure les services de police [11] ou un organe du pouvoir exécutif [12].

30. Dans le prolongement des raisons qui empêchent de qualifier la police ou un organe du pouvoir exécutif d'« autorité judiciaire », la Cour a dégagé deux qualités qu'une institution doit cumuler pour mériter d'être considérée comme une « autorité judiciaire» [13] :

– en premier lieu, il doit s'agir d'autorités « participant à l'administration de la justice », ce qui, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, suppose d'exclure les autorités administratives ou les services de police [14] ;

– en deuxième lieu, elles doivent être en mesure de s'assurer que « les décisions relatives au mandat d'arrêt européen bénéficient de toutes les garanties propres à ce type de décisions, notamment de celles résultant des droits fondamentaux », tout en garantissant que « toute la procédure de remise entre États membres […] soit exercée sous contrôle judiciaire» [15].

31. Ce dernier point est déterminant pour « apporter à l'autorité judiciaire d'exécution l'assurance que l'émission de ce mandat d'arrêt européen a bénéficié d'un […] contrôle judiciaire» [16]. La prémisse sur laquelle repose le principe de reconnaissance mutuelle, que consacre l'article 1er, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584, est ainsi sauvegardé [17].

32. À mon avis, la première de ces exigences, c'est-à-dire celle de *participer* à l'administration de la justice, suffit pour ne pas qualifier d'« autorités judiciaires » les institutions dont l'appartenance au pouvoir exécutif est notoire (de nouveau, la police ou un service du gouvernement lui-même). Néanmoins, indépendamment de sa capacité virtuelle à délimiter le périmètre externe de la notion (pour la définir, donc, en termes négatifs), son utilité dans la détermination d'une notion positive (pour définir son contenu) est liée à la seconde exigence : celle de garantir de manière adéquate les droits fondamentaux en cause dans la procédure de délivrance et d'exécution d'un mandat d'arrêt européen.

8 Arrêt du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 32).

9 Arrêt du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 31). Et ce pour l'ensemble des raisons exposées aux points 24 à 30 de cet arrêt.

10 Arrêts du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 33), et du 10 novembre 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 34).

11 Arrêt du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 34).

12 Arrêt du 10 novembre 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 35).

13 La Cour se réfère à cet effet au contexte dans lequel s'inscrit l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, et aux objectifs de cette dernière. Ce sont les deux méthodes d'interprétation qui, avec l'interprétation littérale, sont généralement prises en compte pour interpréter le droit de l'Union. Voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, point 45).

14 Arrêts du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 35), et du 10 novembre 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 36).

15 Arrêt du 10 novembre 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 37).

16 Arrêt du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 45).

17 Arrêt du 10 novembre 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 43).

B. La participation à l'administration de la justice

33. Dans son acception la plus appropriée, l'expression « administrer la justice » correspond à « exercer une compétence juridictionnelle », autrement dit à juger (jus dicere, dire le droit), ce qui est exclusivement réservé, dans un État de droit, aux juges et aux tribunaux qui font partie du pouvoir judiciaire de l'État [18].

34. Dans le domaine du droit pénal, le pouvoir juridictionnel des juges et des tribunaux peut néanmoins dépendre de l'intervention d'autres sujets de droit ou d'institutions. Ainsi, par exemple, le particulier qui porte plainte ou l'autorité policière qui mène une enquête (ou, a fortiori, qui exécute un mandat judiciaire de comparution ou quelque autre instruction judiciaire) ne *participent* pas à l'administration de la justice, mais *collaborent* à son exercice.

35. La fonction du ministère public est qualitativement différente de celle de ces autres sujets, car il exerce des prérogatives de puissance publique et, en cela, est habilité par la loi à intervenir, dans une certaine mesure, sur la situation juridique des citoyens, soit en empiétant sur leurs droits et libertés, soit, à l'inverse, en contribuant à leur exercice.

36. Ainsi que je le soutenais dans mes conclusions dans l'affaire Özçelik [19], le caractère distinctif du ministère public est « sa capacité à *participer* à l'administration de la justice en tant qu'instrument de l'État à l'initiative des poursuites pénales et qui, dans le cadre de celles-ci, peut même prendre, à tout le moins par provision et pour des durées limitées, des mesures de garde à vue ou de détention, ou des décisions équivalentes avant que les détenus ne soient déférés devant le juge appelé à se prononcer sur leur liberté ou sur leur emprisonnement ».

37. Les modalités de cette participation du ministère public à l'administration de la justice sont variées, et il convient de ne pas extrapoler de manière mécanique ou automatique des solutions envisagées pour certains domaines en les appliquant à d'autres de nature différente.

38. Ainsi, par exemple, l'article 2 de la directive 2014/41/UE [20] mentionne les procureurs parmi les autorités habilitées à émettre une décision d'enquête européenne [21]. Dans son considérant 47, la directive (UE) 2016/800 [22] considère le procureur comme une « autorité judiciaire », mais seulement aux fins de demander à la véritable juridiction de mener un réexamen périodique de la détention des enfants [23].

18 La Commission le souligne au point 28 de ses observations écrites dans l'affaire C-508/18. Le gouvernement français reprend également cet argument au point 25 de ses propres observations dans la même affaire. Quant au gouvernement hongrois, il met précisément l'accent, au point 26 de ses observations, sur le rôle du ministère public dans la structure du système judiciaire.

19 Conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, point 52).

20 Directive du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO 2014, L 130, p. 1). Les gouvernements autrichien et polonais se réfèrent à cette directive dans leurs observations dans l'affaire C-508/18 (respectivement aux points 35 et 17).

21 L'article 1er de la directive 2014/41 définit la décision d'enquête européenne en matière pénale comme étant « une décision judiciaire qui a été émise ou validée par une autorité judiciaire d'un État membre (ci-après dénommé "État d'émission") afin de faire exécuter une ou plusieurs mesures d'enquête spécifiques dans un autre État membre (ci-après dénommé "État d'exécution") en vue d'obtenir des preuves conformément à la présente directive ». Selon l'article 2, sous c), i), de cette directive, « aux fins de la présente […], on entend par […] "autorité d'émission" […] un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou *un procureur compétent(e) dans l'affaire concernée* » (mise en italique par mes soins).

22 Directive du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales (JO 2016, L 132, p. 1).

23 Ce considérant se lit comme suit : « La détention d'un enfant devrait toujours faire l'objet d'un réexamen périodique par une juridiction, qui pourrait également être une juridiction à juge unique. Il devrait être possible de mener ce réexamen périodique soit d'office par la juridiction, soit à la demande de l'enfant, de l'avocat de l'enfant ou *d'une autorité judiciaire autre qu'une juridiction, notamment un procureur* » (mise en italique par mes soins).

39. Ces références doivent être analysées avec prudence. Ainsi que je l'ai soutenu dans mes conclusions dans l'affaire Özçelik [24], « on ne peut certes pas placer sur un même plan l'intervention du ministère public dans l'un et l'autre domaine (celui de la liberté, qui est affectée par la détention des personnes, et celui de l'obtention des preuves). J'entends par là que la considération du ministère public en tant qu'autorité judiciaire dans la directive 2014/41 pour ce qui concerne les décisions d'enquête ne préjuge pas nécessairement de l'extension de cette considération à la [décision-cadre 2002/584] pour ce qui concerne les mandats d'arrêt européens ».

40. Il s'agit, comme je l'ai expliqué dans ce contexte, d'une « donnée normative [qui] soutient fermement la thèse d'une interprétation large de la notion d'"autorité judiciaire" dans le contexte des modalités de coopération pénale (en ce compris les mandats d'arrêt européen) évoquées à l'article 82 TFUE, qui permettrait d'y inclure le ministère public» [25].

41. Le ministère public est donc habilité à intervenir dans une procédure judiciaire à caractère pénal, soit en mettant les personnes à la disposition du juge, dans des conditions que j'évoquerai ultérieurement, soit en lui fournissant les preuves pouvant servir à établir une condamnation. Dans le premier cas, il fait usage de ses prérogatives de puissance publique pour adopter, uniquement de manière provisoire et pendant une période limitée, des mesures restrictives de liberté.

42. Il accomplit tous ces actes en étant soumis au principe de légalité et en veillant plus particulièrement au respect [26] des droits individuels dont il doit tenir dûment compte lorsqu'il prend des mesures restreignant leur exercice.

43. Ce qui importe ici, en particulier, est de savoir si la nature *judiciaire* du ministère public, avérée dans le domaine de l'obtention des preuves (et dans d'autres domaines de la coopération pénale), l'est également dans celui de la délivrance d'un mandat d'arrêt européen, et ce, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584.

44. Selon moi, la réponse doit être négative.

45. Certes, dans son arrêt du 10 novembre 2016, Özçelik [27], la Cour a déclaré qu'un mandat d'arrêt européen délivré par le ministère public constituait une « décision judiciaire » au sens de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre 2002/584, puisqu'il s'agissait d'une décision prise par une autorité devant être qualifiée d'« autorité judiciaire» [28].

46. Il est également certain que cette affirmation se fonde sur la nécessité de garantir la cohérence entre cette disposition et l'article 6, paragraphe 1, de la même décision-cadre. Quant à cette dernière disposition, la Cour a rappelé, en faisant référence à l'arrêt Poltorak, que « la notion d'"autorité judiciaire" doit s'entendre comme désignant les autorités participant à l'administration de la justice pénale des États membres, à l'exclusion des services de police» [29].

47. Or, ce à quoi s'est réellement livrée la Cour dans son arrêt Poltorak, c'est à la délimitation négative de la notion d'« autorité judiciaire» [30], au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, pour l'appliquer à l'interprétation de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de cette même décision-cadre.

24 Conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, point 51).

25 Conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, point 51).

26 Voir, par exemple, point 26 des observations écrites du gouvernement hongrois.

27 C-453/16 PPU, EU:C:2016:860.

28 La Cour a admis « l'existence d'un lien étroit entre la nature d'une décision judiciaire et la qualité d'autorité judiciaire de celui qui la prend », que j'avais relevée au point 34 de mes conclusions dans l'affaire Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782).

29 Arrêt du 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, point 32).

30 Arrêt du 10 novembre 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, point 38).

48. À l'inverse, je pense que, pour délimiter positivement le contenu d'une telle notion, la Cour ne pouvait, dans son arrêt Özçelik, s'appuyer sur la jurisprudence Poltorak. Sur ce point, l'arrêt Özçelik est parvenu à à lui seul à la conclusion que « le ministère public étant une autorité appelée à participer à l'administration de la justice pénale d'un État membre […], la décision d'une telle autorité doit être considérée comme étant une "décision judiciaire", au sens de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la [décision-cadre 2002/584] » [31].

49. Toutefois, à mon sens, en dehors de l'hypothèse de l'exclusion des services de police [32], ce qui vaut pour l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre 2002/584 ne vaut pas nécessairement pour l'article 6, paragraphe 1, de ladite décision-cadre [33].

50. Même si je souscris sans difficultés à l'idée que le ministère public, en ce qu'il participe à l'administration de la justice, peut être qualifié d'autorité qui prend une « décision judiciaire » présentant les caractéristiques d'un mandat d'arrêt national, au sens de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre 2002/584, il n'en va pas nécessairement de même aux fins de l'article 6, paragraphe 1, de ladite décision-cadre. Bien au contraire, il ne doit pas se voir attribuer cette qualification.

51. Autrement dit, tout comme je considère, ainsi que je l'ai soutenu dans mes conclusions dans l'affaire Özçelik, que le ministère public peut délivrer un mandat d'arrêt national, j'estime également qu'il n'est pas habilité à délivrer un mandat d'arrêt européen. Cette position peut certes, à première vue, sembler diverger de celle que j'avais alors proposée [34], mais je m'efforcerai d'exposer les raisons pour lesquelles il n'en vas pas ainsi.

C. Le rôle du juge dans la procédure de la décision-cadre 2002/584

52. Dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU), il s'agissait de déterminer si une décision du ministère public hongrois, qui validait un mandat d'arrêt émis par la police, pouvait être considérée comme étant une « décision judiciaire » au sens de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre 2002/584.

53. La Cour a répondu par l'affirmative à cette question, parce que, dans le cas d'espèce, « la validation du mandat d'arrêt [policier] par le ministère public apporte à l'autorité judiciaire d'exécution l'assurance que le mandat d'arrêt européen est fondé sur une décision ayant bénéficié d'un contrôle judiciaire» [35].

54. À mon avis, le « contrôle judiciaire » que peut exercer le ministère public sur un mandat d'arrêt émis par la police n'excède pas celui consistant à vérifier la réunion des conditions prévues par la loi pour placer une personne en détention en l'absence de mandat judicaire exprès. Il est communément admis dans l'ensemble des États membres que l'arrestation ou la détention décidées par le ministère

31 Arrêt du 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, point 34).

32 Et de l'exclusion d'« un organe du pouvoir exécutif d'un État membre, tel qu'un ministère », ainsi qu'il est dit dans l'arrêt du 10 novembre 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, point 35).

33 C'est toutefois ce qu'estime le gouvernement allemand qui, au point 76 de ses observations écrites présentées dans l'affaire C-508/18, soutient que, dans l'arrêt Özçelik, la Cour a implicitement jugé que le ministère public est une autorité judiciaire au sens de (toute) la décision-cadre 2002/584. Le gouvernement néerlandais partage également cet avis au point 14 de ses observations écrites dans l'affaire C-508/18. Pour une opinion plus critique quant à cette possibilité, voir Rodriguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M., « Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea », *Diario La Ley*, nº 8876, 2016.

34 Certains intervenants dans la procédure préjudicielle ont en effet fait une lecture erronée du contenu des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783).

35 Arrêt du 10 novembre 2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:860, point 36).

public n'est possible que pour une période limitée dans le temps, avant que le détenu ne soit libéré ou déféré devant un tribunal [36]. Autrement dit, le ministère public ne pourrait pas, selon moi, valider une arrestation policière dont les conditions et les effets iraient au-delà de ceux des arrestations qu'il peut lui-même décider.

55. En sa qualité de garant de la légalité et, par extension, des droits individuels, le ministère public est ainsi en mesure de s'assurer que la personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales « [a] déjà pu bénéficier, à un premier stade de la procédure, des garanties procédurales et des droits fondamentaux, dont la protection doit être assurée par l'autorité judiciaire de l'État membre d'émission, selon le droit national applicable, notamment en vue de l'adoption d'un mandat d'arrêt national» [37].

56. Toutefois, à cette première garantie, ou garantie initiale, il y a lieu d'ajouter la seconde garantie, qui est celle de la délivrance du mandat d'arrêt européen. Pour reprendre les termes de l'arrêt Bob-Dogi, « à la protection judiciaire prévue au premier niveau, lors de l'adoption d'une décision judiciaire 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» [38].

57. La protection judiciaire qu'il y a lieu d'accorder à ce second niveau – celui de l'émission du mandat d'arrêt européen – doit néanmoins prendre en compte un facteur clé qui n'intervient pas au premier niveau de la procédure : l'éventualité d'une privation de liberté plus longue dans l'État membre d'exécution. C'est un fait important qui suffit en soi à justifier, selon moi, que l'émission du mandat d'arrêt européen soit réservée aux juges et aux tribunaux, en excluant le ministère public, ainsi que je l'explique ci-dessous.

58. Conformément à la décision-cadre 2002/584, la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen peut être détenue dans l'État membre d'exécution pour un laps de temps qui, dans certaines circonstances, peut atteindre cent vingt jours [39].

59. Or c'est un délai qui excède de manière évidente celui communément admis pour les détentions ordonnées par le ministère public, qui sont toujours soumises à la décision presque immédiate d'un juge ou d'un tribunal.

60. Cela ne me semble nullement, je le répète, une question mineure. Le Minister for Justice and Equality (ministre de la Justice et de l'Égalité) a allégué que [40], sans minimiser l'importance que revêt l'indépendance pour toute autorité émettant un mandat d'arrêt européen, les exigences auxquelles cette indépendance est soumise devraient à cet égard être moins strictes que s'il s'agissait d'une décision relative à la culpabilité ou à l'innocence de la personne concernée.

61. Je ne partage pas ce point de vue. À mon avis, la possibilité d'une privation de liberté aussi longue que celle que peut provoquer l'exécution d'un mandat d'arrêt européen est suffisante pour exiger de son responsable une indépendance aussi rigoureuse que celle qui n'est garantie qu'aux autorités juridictionnelles stricto sensu.

36 Ces conditions auxquelles je me suis référé au point 56 de mes conclusions Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783) pourraient en substance être étendues à l'ensemble des États membres.

37 Arrêt du 1er juin 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, point 55).

38 Arrêt du 1er juin 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, point 56).

39 Si l'intéressé ne consent pas à sa remise, il peut rester en détention pendant une période allant jusqu'à soixante jours après son arrestation (article 17, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584), délai qui peut être prolongé de trente jours supplémentaires (article 17, paragraphe 4, de la décision-cadre 2002/584). À cette période, il convient d'ajouter le délai de dix jours prévu pour effectuer la remise à compter de la date de la décision finale sur l'exécution du mandat d'arrêt européen (article 23, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584), qui peut être prolongé de vingt jours supplémentaires (article 23, paragraphes 3 et 4, de la décision-cadre 2002/584).

40 Point 30 des observations écrites dans l'affaire C-508/18. D'autres parties ont défendu la même position lors de l'audience.

62. Dans le cas d'un mandat d'arrêt national, la privation de liberté initialement décidée par le ministère public doit être contrôlée et validée par un juge ou un tribunal dans un bref délai. De plus, ces derniers prennent directement et immédiatement en compte les faits et les circonstances qui justifient la décision de privation de liberté de la personne qui comparaît devant eux.

63. En revanche, dans le cas d'un mandat d'arrêt européen, l'autorité judiciaire de l'État membre d'exécution doit principalement, en ce qui concerne la situation personnelle du détenu, tenir compte de l'objectif consistant à assurer la remise. Bien entendu, la décision relative à la mise en liberté provisoire sera prise conformément au droit interne de l'État membre d'exécution [41], mais, pour ce qui est de l'importance des raisons sur lesquelles se fonde le mandat d'arrêt national, l'autorité judiciaire d'exécution n'a d'autre choix que de se fier au jugement de la personne qui, après avoir assumé et fait sien le mandat d'arrêt national, a choisi de délivrer un mandat d'arrêt européen [42].

64. Afin que le mandat d'arrêt européen offre à l'autorité judiciaire d'exécution les garanties pertinentes, il est nécessaire que l'autorité d'émission soit en mesure d'attester la parfaite régularité du mandat d'arrêt national qui le fonde et, plus particulièrement, que les garanties procédurales et les droits fondamentaux ont été dûment respectés. C'est une chose que les titulaires de la compétence juridictionnelle sont seuls à pouvoir faire.

65. Bien entendu, au premier niveau de protection - celui de la délivrance du mandat d'arrêt national -, le ministère public peut octroyer certaines garanties, mais seulement de manière provisoire et tant que sa décision n'a pas été confirmée par un juge ou un tribunal, seule autorité en mesure d'assurer le droit à la protection juridictionnelle effective tel que prévu par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

66. La protection juridictionnelle effective est, en substance, la protection offerte par l'autorité exerçant la compétence juridictionnelle. C'est-à-dire l'autorité qui, appliquant de manière irrévocable le droit à un cas concret, garantit que la procédure normative et décisionnaire qui emporte l'application finale des dispositions prévues par l'ordre juridique (jus dicere) a été mise en œuvre sous la forme établie par cet ordre.

67. Dans l'État de droit, cette fonction est du ressort exclusif des juges et des tribunaux et non pas d'autres autorités, y compris celles qui participent à l'administration de la justice, comme le ministère public. Ces dernières ne sont pas, à l'instar du juge, soumises exclusivement à la loi, et ne bénéficient pas du même degré d'indépendance que les juges [43], outre qu'ils sont toujours soumis aux décisions finales de la juridiction [44].

68. Si le mandat d'arrêt national est exécuté dans l'État membre lui-même, la décision du ministère public pourra être réexaminée a posteriori par le juge ou le tribunal devant lequel doit comparaître la personne détenue, si elle n'a pas été déjà libérée. Si le mandat d'arrêt national ne peut être exécuté, parce que la personne poursuivie se trouve dans un autre État membre, et qu'il y a alors lieu de

41 Article 12 de la décision-cadre 2002/584. Selon ce qu'a jugé la Cour dans son arrêt du 12 février 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, point 46), « si l'article 12 de la décision-cadre 2002/584 admet la possibilité, sous certaines conditions, d'une mise en liberté provisoire de la personne arrêtée sur la base d'un mandat d'arrêt européen, ni cette disposition ni aucune autre disposition de cette décision-cadre ne prévoit que, à la suite de l'expiration des délais prévus à l'article 17 de celle-ci, l'autorité judiciaire d'exécution soit tenue de procéder à une telle mise en liberté provisoire ou, a fortiori, à une mise en liberté pure et simple de cette personne », puisque celle-ci « pourrait [sinon] limiter l'efficacité du système de remise instauré par cette décision-cadre et, partant, […] faire obstacle à la réalisation des objectifs poursuivis par celle-ci » (point 47).

42 Il s'agit ici du *degré de confiance* (considérant 10 de la décision-cadre 2002/584), qui est la base de la *reconnaissance mutuelle*, « pierre angulaire » de la coopération judiciaire (considérant 6 de la décision-cadre 2002/584).

43 Elles ne le sont pas au sens où peut seulement l'être le pouvoir judiciaire. Je développe ce point dans mes conclusions dans l'affaire C-509/18, que je présente ce même jour. Voir également, à cet égard, points 73 et suiv. des présentes conclusions.

44 Voir, en ce sens, de Otto, I., *Estudios sobre el Poder Judicial*, Obras completas, Universidad de Oviedo et CEPC, Madrid, 2010, et Requejo Pagés, J.L., *Jurisdicción e independencia judicial*, CEPC, Madrid, 1989.

recourir à un mandat d'arrêt européen, le contrôle judiciaire du mandat d'arrêt national se fera alors au moment de décider de la délivrance du mandat d'arrêt européen. Dans l'un ou l'autre cas, la garantie juridictionnelle que consacre l'article 47 de la charte des droits fondamentaux aura été pleinement prise en compte.

69. Au contraire, si le ministère public pouvait délivrer un mandat d'arrêt européen, le second niveau de protection de la procédure prévue par la décision-cadre 2002/584 se réaliserait alors dans les conditions d'urgence et de caractère temporaire qui caractérisent les garanties qu'assure le ministère public.

70. De plus, il serait alors possible qu'une décision, telle que le mandat d'arrêt européen, qui peut entraîner une privation importante de liberté de la personne concernée dans l'État membre d'exécution, soit adoptée par une personne qui, dans l'État d'émission, n'est pas habilitée à décider d'une telle détention, si ce n'est pour des délais très brefs et sous réserve d'un contrôle judiciaire immédiat.

71. Il y a lieu d'ajouter que seuls le juge ou le tribunal peuvent dûment prendre en compte la proportionnalité lors de l'émission d'un mandat d'arrêt européen [45].

72. Certes, comme il en a été question lors de l'audience, la délivrance d'un mandat d'arrêt européen par le ministère public pourrait éventuellement faire l'objet d'une contestation devant l'un des tribunaux de l'État de remise. Cette éventualité emporterait toutefois des conséquences qui la rendent selon moi inopportune.

73. En premier lieu, du fait des difficultés qu'elle impliquerait pour la personne réclamée quant à l'exercice de ses droits de la défense. D'une part, le plus probable est que, en raison de son absence, elle ne prendra connaissance de l'émission du mandat d'arrêt européen qu'une fois arrêtée dans l'État membre d'exécution. D'autre part, elle devra exercer ses droits de la défense sans bénéficier des garanties qu'offre le principe d'immédiateté.

74. En second lieu, cette possibilité de révision n'est pas non plus opportune, car elle entraînerait un retard supplémentaire de la procédure de remise, avec le risque d'atteinte que cela comporte pour la liberté de la personne réclamée, si le mandat d'arrêt européen a été transmis et que, pour son exécution, la détention provisoire a été ordonnée.

75. Toutes ces difficultés peuvent être évitées, avec la plus grande économie, si, au lieu de ne confier aux tribunaux de l'État d'émission que la faculté de réviser un mandat d'arrêt européen émis par le ministère public, leur est directement attribuée la compétence de le délivrer, conformément à l'objectif qui sous-tend la décision-cadre 2002/584.

76. Les juridictions de renvoi partent du principe que le ministère public allemand ne peut pas délivrer de mandat d'arrêt national [46]. Le gouvernement allemand l'a expressément confirmé lors de l'audience, en insistant sur le fait qu'il s'agit d'une faculté exercée par les seuls tribunaux. Or, si, en Allemagne, le ministère public ne peut pas délivrer de mandat d'arrêt national ni exercer de fonctions judiciaires, je ne vois pas comment il pourrait adopter une décision qui peut se traduire, dans l'État membre

45 Tout comme dans mes conclusions dans l'affaire Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), note 21, je renvoie aux considérations de l'avocat général Bot sur la proportionnalité dans le cadre du mandat d'arrêt européen, qu'il a exposées dans ses conclusions dans l'affaire Aranyosi et Căldăraru (C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:140, points 137 et suiv.), et notamment, en ce qui concerne l'autorité judiciaire d'émission, aux points 145 à 155 desdites conclusions.

46 C'est ce que soutient la Supreme Court (Cour suprême) au point 4.3 de la décision de renvoi, en citant les articles 150 et 151 du GVG.

d'exécution, par une privation significative de liberté pour la personne réclamée, comme c'est le cas avec un mandat d'arrêt européen. Il serait paradoxal qu'il ne puisse faire le moins (délivrer un mandat d'arrêt national pour un court laps de temps) tout en pouvant le plus (délivrer un mandat d'arrêt européen qui peut emporter un délai de détention bien plus long).

77. Si, au contraire, comme c'est le cas dans d'autres États membres, le ministère public allemand était autorisé, pour décider de l'arrestation d'une personne, ne serait-ce que dans des circonstances exceptionnelles et sous certaines conditions, à s'affranchir de ces contraintes pour délivrer un mandat d'arrêt européen, cela signifierait qu'il pourrait faire bien plus dans l'État membre d'exécution qu'il ne lui est permis dans l'État membre de délivrance.

78. Enfin, et dans un autre ordre d'idées, comme j'ai eu l'occasion de l'exposer dans mes conclusions dans l'affaire Özçelik [47] et que je le rappellerai dans celles présentées dans l'affaire C-509/18 [48], les travaux préparatoires de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584 paraissent indiquer que l'intention du législateur était d'exclure le ministère public de la qualité d'autorité judiciaire au sens de ladite disposition. Bien que je reconnaisse la cohérence des arguments des partisans de la thèse contraire (la suppression de la référence au ministère public, que contenait la première version de l'article, emporterait un élargissement de la notion d'« autorité judiciaire »), il me paraît plus raisonnable d'y voir une restriction des termes de cette disposition.

D. La garantie de l'indépendance

79. Le gouvernement allemand a soutenu que, pour la Cour, le critère décisif n'était tant pas l'indépendance totale du ministère public que son rattachement au pouvoir judiciaire [49]. Selon lui, l'indépendance du ministère public ne doit pas être confondue avec l'indépendance de la justice, car, à la différence de l'activité qu'exerce le juge, celle du ministère public n'exige pas une séparation complète à l'égard des actes du pouvoir exécutif, au sens d'une interdiction de la supervision et des instructions [50].

80. Je ne partage pas cette analyse.

81. De même qu'il existe « un lien étroit entre la nature d'une décision judiciaire et la qualité d'autorité judiciaire de celui qui la prend », comme je l'ai rappelé au point 34 de mes conclusions dans l'affaire Poltorak, 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.

82. J'estime que le degré requis d'indépendance est fonction de l'activité pour laquelle elle est prescrite. L'indépendance exigée de la part de l'autorité d'émission d'un mandat d'arrêt national peut ne pas être aussi rigoureuse que celle dont doit faire preuve une juridiction, et ce précisément parce que ce mandat d'arrêt national est en tout état de cause soumis à un contrôle juridictionnel final et immédiat.

83. L'émission d'un mandat d'arrêt européen suppose le déclenchement d'une procédure qui, je le répète, est de nature à porter une atteinte très sévère à la liberté de la personne concernée. Le contrôle judiciaire à effectuer dans l'État membre d'exécution du mandat d'arrêt européen ne saurait prétendre au degré d'immédiateté, d'exhaustivité et d'intensité dont doit faire preuve le juge de l'émission du mandat européen en ce qui concerne le mandat d'arrêt national qui en est à l'origine.

47 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, points 39 à 42.

48 Minister for Justice and Equality contre PF.

49 Point 95 de ses observations écrites dans l'affaire C-508/18.

50 Point 97 de ses observations écrites dans l'affaire C-508/18.

84. L'indépendance de l'émetteur d'un mandat d'arrêt européen doit donc être maximale. Comme seule peut l'être celle d'un organe judiciaire au sens strict [51]. Et s'il doit en aller ainsi, c'est que l'autorité judiciaire d'exécution ne peut faire sien un mandat d'arrêt européen que s'il offre l'ensemble des garanties d'une décision judiciaire. C'est-à-dire d'une décision émise par un organe juridictionnel qui, du fait qu'il en est un, bénéficie de l'indépendance caractéristique – et exclusive - du pouvoir judiciaire.

85. La Cour s'est montrée particulièrement rigoureuse en jugeant, dans son arrêt du 25 juillet 2018, que « non seulement […] la décision relative à l'exécution du mandat d'arrêt européen mais également celle relative à la délivrance d'un tel mandat [doivent être] prises par une autorité judiciaire qui satisfait aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective – dont la garantie d'indépendance» [52].

86. Ce même arrêt comporte des affirmations catégoriques sur l'indépendance des autorités qui interviennent dans l'émission et la réception des mandats d'arrêt européens :

— « Le degré de confiance élevé entre les États membres sur lequel repose le mécanisme du mandat d'arrêt européen se fonde, ainsi, sur la prémisse selon laquelle les juridictions pénales des autres États membres, qui, à la suite de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, devront mener la procédure pénale de poursuite ou d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté ainsi que la procédure pénale au fond répondent aux exigences d'une protection juridictionnelle effective, au nombre desquelles figurent, notamment, l'indépendance et l'impartialité desdites juridictions» [53], et

— « afin que cette protection soit garantie, la préservation de l'indépendance desdites instances 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 Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, point 41) » [54].

87. Ainsi cette indépendance de l'autorité nationale qui émet le mandat d'arrêt européen suppose-t-elle 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» [55].

88. Ces affirmations, aussi catégoriques que pertinentes dans des situations où l'indépendance judiciaire pourrait être mise en péril, ne sauraient être repoussées lorsqu'il s'agit de décisions qui touchent à la liberté des personnes. Il serait paradoxal que, à la suite des récents arrêts rendus par la Cour au sujet de l'indépendance de la justice, l'on *abaisse le degré* d'exigence, en acceptant de qualifier d'autorité judiciaire un organe pouvant être tenu de suivre les instructions d'autres pouvoirs.

51 L'indépendance du pouvoir judiciaire est, comme la juridiction elle-même, au service exclusif de l'intégrité de l'ordre juridique. Quant à l'indépendance qu'on attache à d'autres institutions, elle doit être conciliée avec la garantie de certains intérêts spécifiques, tels que la défense de la légalité ou l'objectivité de l'action administrative. Il s'agit d'intérêts spécifiques qui ne peuvent être poursuivis de manière légitime que dans le cadre de l'ordre juridique, mais qui n'ont pas pour objet propre et exclusif la défense de celui-ci. Si, pour ces intérêts spécifiques, l'ordre juridique est le moyen permettant leur réalisation, pour celui que servent les tribunaux, le droit est la seule finalité pertinente, de sorte que sa préservation requiert une indépendance qui n'admet ni exceptions ni nuances.

52 Arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 56).

53 Arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 58).

54 Arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 53).

55 Arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 63). Sans italique dans l'original.

89. Pour la Commission [56], exiger de l'émetteur d'un mandat d'arrêt européen de n'être pas soumis à des ordres ou à des instructions, ne résulte pas tant de la nécessité qu'il s'agisse d'une autorité dotée de l'indépendance judiciaire (indépendance dont elle estime qu'elle ne fait pas partie de la notion d'« autorité judiciaire » dans la décision-cadre 2002/584) que de la volonté du législateur de la décision-cadre de dépolitiser la procédure du mandat d'arrêt européen par rapport à l'extradition classique.

90. En effet, la décision-cadre 2002/584 a pour finalité de substituer au système de l'extradition traditionnelle, caractérisé par une forte composante politique d'opportunité, un système de remise entre les autorités judiciaires, fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle et qui repose sur un haut degré de confiance entre les États membres [57].

91. Le binôme autorité judiciaire/indépendance n'est dissociable que dans les phases de la procédure d'émission d'un mandat d'arrêt européen dans lesquelles l'on peut se satisfaire des garanties fournies par une autorité qui, sans être juridictionnelle, est néanmoins qualifiable d'« autorité judiciaire » pour les raisons exposées aux points 36 à 50 des présentes conclusions. Dans ce cas, l'impartialité et l'objectivité qui caractérisent le ministère public suffiront.

92. Dès lors toutefois qu'il s'agit d'adopter des mesures susceptibles d'emporter les effets les plus graves sur la liberté des personnes, leur procédure d'adoption peut uniquement être de nature juridictionnelle au sens propre et, en conséquence, réservée au pouvoir judiciaire, c'est-à-dire à un pouvoir indépendant stricto sensu.

93. Autrement dit, l'« autorité judiciaire » correspond à un « pouvoir judiciaire » (c'est-à-dire à un pouvoir indépendant) lorsque l'exercice de la puissance publique peut causer à la liberté individuelle un préjudice considérable, tel que celui que comporte la procédure d'exécution d'un mandat d'arrêt européen, à l'origine de laquelle se trouve nécessairement l'autorité judiciaire qui l'a émis. Si cette notion peut être étendue jusqu'à inclure d'autres institutions, comme le ministère public, elle le sera lorsque leur action est soumise à un contrôle juridictionnel relativement immédiat, comme pour les mandats d'arrêt nationaux (mais non en cas d'adoption d'un mandat d'arrêt européen).

94. La juridictionnalisation de la procédure de la décision-cadre 2002/584, qui contraste avec la nature politique de l'extradition classique, implique justement qu'elle soit, par principe, attribuée exclusivement au pouvoir judiciaire, ce qui, par définition, suppose de la confier à un pouvoir (radicalement) indépendant [58]. Cette constatation est sans préjudice de la possibilité de confier certaines phases déterminées de la procédure à d'autres institutions, toujours sous réserve d'un contrôle juridictionnel. Ce serait le cas, par exemple, de l'émission d'un mandat d'arrêt national, qui doit précéder celle de tout mandat d'arrêt européen.

56 Point 38 des observations écrites de la Commission dans l'affaire C-82/19 PPU.

57 Sur un plan général, voir arrêt du 16 juillet 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, point 27).

58 Au point 73, note 53, de mes conclusions dans l'affaire Generalstaatsanwaltschaft (Conditions de détention en Hongrie), C-220/18 PPU, EU:C:2018:547, je soulignais que le système allemand de remise semblait inspiré « de la même procédure et des mêmes principes que ceux régissant l'extradition. Comme cela a déjà été souligné dans un rapport du 31 mars 2009 soumis par le Conseil aux États membres après la quatrième série d'évaluations mutuelles sur l'application pratique des MAE, les dispositions de l'IRG en la matière, y compris après la réforme de 2006, "n'aident pas à comprendre que la remise sur le fondement d'un MAE n'est pas uniquement une variante légèrement différente de l'extradition classique, mais une nouvelle forme d'assistance fondée sur des principes complètement différents […]. Dans ces conditions, les experts considèrent qu'il y a un risque que les autorités judiciaires [allemandes] recourent à la législation et à la jurisprudence en matière d'extradition […]" (ST 7058 2009 REV 2, du 30 avril 2009, *Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations "The practical application of the European Arrest Warrant and corresponding surrender procedures between Member States", report on Germany*, p. 35) ».

95. Or le gouvernement allemand admet ouvertement que, bien qu'il s'agisse d'une pratique exceptionnelle, le ministère public peut recevoir des ordres ou des instructions du pouvoir exécutif[59]. Cette possibilité suffit à elle seule à l'exclure du bénéfice de l'indépendance judicaire, laquelle, par définition, est incompatible avec toute forme d'ordres ou d'instructions, aussi théoriques et exceptionnelles soient-ils, et que leur transmission suive ou non des procédures formalisées.

96. Comme on l'a déjà dit, l'indépendance est incompatible avec tout « lien hiérarchique ou de subordination envers les tiers ». Les 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.

97. La structure hiérarchique du ministère public en Allemagne révèle au contraire l'existence de cette subordination. En effet, conformément à l'article 147 du GVG, le ministère fédéral de la Justice ou ses équivalents dans les Länder supervisent et dirigent l'activité du ministère public aux différents niveaux de son organisation territoriale. Les hauts fonctionnaires du ministère public près les tribunaux régionaux supérieurs et les tribunaux régionaux supervisent et dirigent quant à eux l'activité des fonctionnaires relevant des niveaux inférieurs[60].

98. Ainsi qu'il a été constaté lors de l'audience, il existe des différences importantes entre les Länder en ce qui concerne la politique institutionnelle régissant le ministère public. Si, dans certains Länder, les instructions du ministère public se font par écrit et sont publiques, dans d'autres, elles se font de manière orale. Par ailleurs, il ne manque pas de Länder ayant proposé de ne jamais faire usage de cette faculté.

99. Cette diversité de pratiques fait écho à celle qui existe entre les différents États membres en ce qui concerne l'autonomie institutionnelle et fonctionnelle du ministère public. Bien que je développe ce point dans mes conclusions dans l'affaire C-509/18[61], je relève que la disparité des régimes obligerait l'autorité judiciaire d'exécution à déterminer, au cas par cas, en fonction de l'État membre d'émission du mandat d'arrêt européen, le degré d'indépendance du ministère public émetteur. Il lui faudrait en particulier vérifier si ce ministère public peut recevoir des instructions du ministère de la Justice et si une telle faculté a été exercée en ce qui concerne le mandat d'arrêt européen dont elle est concrètement saisie. La conséquence inévitable en serait un retard systématique de la procédure d'exécution du mandat d'arrêt européen (avec une répercussion éventuelle sur le temps de privation de liberté du détenu) et l'ajout d'une démarche qui irait à l'encontre de la simplification que le législateur a entendu donner à ce mécanisme de coopération judiciaire.

59 Cette possibilité théorique ne résulterait pas seulement de la relation institutionnelle existant entre le ministère de la Justice et le ministère public, mais, plus particulièrement, du fait que, conformément au droit allemand, le ministère public agit, dans ce domaine, par délégation du ministère de la Justice (ou de ses équivalents dans les Länder). En effet, comme je l'ai rappelé au point 73, note 52, de mes conclusions dans l'affaire Generalstaatsanwaltschaft (Conditions de détention en Hongrie), C-220/18 PPU, EU:C:2018:547, « selon la note transmise par le gouvernement allemand au secrétariat général du Conseil, le 7 août 2006 (ST 12509 2006 INIT, du 7 septembre 2006), "les autorités judiciaires compétentes conformément à l'article 6 [de la décision-cadre] sont les ministères de la Justice de l'État fédéral et des Länder" ». C'est ce que confirme le point 2.7 de la décision de renvoi.

60 Lors de l'audience, il a été discuté du point de savoir si un procureur qui ne soumettrait pas aux instructions pourrait être écarté du litige ou se voir exposé, dans le futur, à des conséquences négatives pour sa carrière. Cette question fait l'objet d'une certaine controverse dans les milieux judiciaires allemands.

61 Minister for Justice and Equality contre PF, points 32 à 35.

V. Conclusion

100. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour d'apporter la réponse suivante à la Supreme Court (Cour suprême, Irlande) et à la High Court (Haute Cour, Irlande) :

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 la notion d'« autorité judiciaire d'émission » n'inclut pas l'institution du ministère public.