



ARTICLES

TOWARDS EUROPEAN CRIMINAL PROCEDURAL LAW – FIRST PART

edited by Araceli Turmo

LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ET L'EXIGENCE D'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

JULIA BURCHETT*

TABLE OF CONTENTS: I. La question de l'indépendance des juges et des procureurs. – II. L'indépendance comme exigence primordiale pour la coopération judiciaire pénale. – II.1. Une garantie essentielle pour la protection des droits fondamentaux. – II.2. Un gage de confiance mutuelle entre autorités judiciaires. – III. L'indépendance comme exigence conditionnant l'exécution d'un MAE: les limites posées à la confiance mutuelle entre États membres. – III.1. Un risque réel de violation du droit fondamental à un tribunal indépendant justifiant l'inexécution d'un MAE: l'arrêt *LM*. – III.2. Un lien de subordination à l'égard de l'exécutif non nécessairement invalidant pour l'émission d'un MAE: l'arrêt *OG et PI* et ses suites. – IV. Conclusion.

ABSTRACT: As a core requirement of the fundamental right to a fair trial, judicial independence is of fundamental importance to ensure the proper conduct of criminal procedure and to uphold the rule of law. In this respect and despite their distinctive status, it is essential that national judges and prosecutors can act without influence during their mission. The requirement of independence has recently received increasing attention at EU level, notably in the context of the European Arrest Warrant mechanism following a series of preliminary rulings. This *Article* analyses the requirement of independence in the light of recent Court of justice rulings concerning judges and prosecutors, two key players in the criminal procedural law and judicial cooperation in criminal matters.

KEYWORDS: independence – prosecutors – judicial authority – judicial cooperation in criminal matters – European Arrest Warrant – Court of justice.

I. LA QUESTION DE L'INDÉPENDANCE DES JUGES ET DES PROCUREURS

Ce sont des contextes différents qui ont amené la Cour de justice à se prononcer sur l'épineuse question de l'indépendance, d'une part des juges, de l'autre des procureurs, dans le cadre du mécanisme du mandat d'arrêt européen (MAE). A noter que ces ques-

* Doctorante, co-tutelle de thèse entre l'Université Grenoble-Alpes (CESICE) et l'Université libre de Bruxelles (CDE-ULB), julia.burchett@ulb.ac.be.



tions ne sont pas indépendantes l'une de l'autre du fait de la complémentarité des fonctions assumées par ces deux acteurs. S'il est depuis longtemps reconnu que l'indépendance du ministère public est indissociable de l'indépendance du pouvoir judiciaire,¹ ce lien a pu être mis en exergue dans le cadre d'une affaire récemment portée devant la Cour européenne des droits de l'homme.² Celle-ci est venue rappeler à quel point l'indépendance du pouvoir judiciaire est centrale pour le respect des droits fondamentaux, et pour la préservation de l'intégrité des fonctions de ceux qui exercent un rôle de premier plan dans la justice pénale.

C'est également ce qu'est venue rappeler la Cour de justice dans plusieurs affaires récentes. Dans l'arrêt *Minister for Justice and Equality (LM)*³ du 25 juillet 2018, la Cour de justice a été amenée à examiner la question du sort à réserver à un MAE émis par l'État polonais dont le système judiciaire est en proie à des défaillances systémiques menaçant, entre autres, l'indépendance de ses juridictions. La question préjudicielle posée à la Cour prend ici racine dans le contexte sensible de crise de l'État de droit que traverse actuellement l'Union européenne en raison de la fragilisation de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans plusieurs de ses États membres.

Dans un autre contexte venant raviver des débats anciens – du moins dans certains États membres comme la France – la question de l'indépendance s'est également posée à l'égard de certains procureurs nationaux, en raison des doutes soulevés quant à leur capacité d'émettre valablement un MAE compte tenu du lien de subordination auquel ils sont soumis à l'égard du pouvoir exécutif. Les décisions rendues, de nature à impacter l'organisation judiciaire au niveau national, ont provoqué une onde de choc dans les États membres concernés, et au-delà. A titre liminaire, il convient de rappeler que les arrêts de la Cour ont une portée qui dépasse bien souvent l'affaire ayant donné lieu au renvoi préjudiciel, et qu'ils sont susceptibles d'avoir un impact au-delà des États membres parties à l'affaire.

Dans la mesure où le choix du présent *Article* est d'examiner l'exigence d'indépendance appliquée à ces deux contextes, il importe de préciser que le degré d'indépendance requis n'est pas le même à l'égard de ces deux autorités. Alors que la garantie d'indépendance est inhérente à la mission de juger⁴ et s'applique de manière stricte à l'égard des juges, il n'en va pas ainsi des magistrats du parquet du fait de leur subordination au pouvoir exécutif. Il

¹ V. Avis conjoint du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), Déclaration de Bordeaux, *Juges et procureurs dans une société démocratique*, 20 janvier 2010, search.coe.int; avis n° 13(2018) du CCPE sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, 23 novembre 2018.

² Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 5 mai 2019, n° 3594/19, *Kövesi c. Roumanie*, par. 159 *et seq.*

³ Cour de justice, arrêt du 25 juillet 2018, affaire C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC].

⁴ Cour de justice, arrêt du 27 février 2018, affaire C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [GC], par. 42.

n'en demeure pas moins que cette exigence leur est applicable dans la mesure où ceux-ci ont été désignés par le droit national de plusieurs États membres comme "autorité judiciaire d'émission" compétente pour émettre un MAE.⁵

La question de l'indépendance de ces deux acteurs clés de la procédure pénale, que sont les juges et les magistrats du parquet, se pose en des termes différents dans les arrêts soumis devant la Cour. L'une est liée aux conditions que doit remplir l'autorité judiciaire d'émission pour pouvoir valablement émettre un MAE au sens, principalement, de l'art. 6, par. 1, de la décision-cadre de 2002.⁶ L'autre tient aux conditions permettant à l'autorité judiciaire d'exécution de s'abstenir d'exécuter un MAE sur le fondement de l'art. 1, par. 3, de cette même décision-cadre. Dans les deux cas, le problème du défaut d'indépendance a pour corollaire l'importance que soit garantie une protection effective des droits et libertés fondamentaux de l'individu concerné et témoigne de l'instauration d'un climat de défiance entre les autorités nationales s'agissant des garanties offertes par leur systèmes judiciaires respectifs.

Le présent *Article* se propose d'examiner la question de l'indépendance à l'aune des décisions rendues récemment par la Cour relativement à ces deux acteurs. Si l'attention consacrée à cette exigence a été particulièrement mise en relief dans le contexte du MAE, elle retient une attention grandissante dans l'espace judiciaire pénal⁷ et pèse considérablement dans les discussions entourant l'entrée en fonction imminente du futur parquet européen. Il est intéressant de constater que cette exigence a été au cœur des débats relatifs à la nomination du futur chef du Parquet européen et que plusieurs garde-fous ont été prévus au sein du règlement applicable à ce futur organe pour préserver l'indépendance de ses membres.⁸

⁵ *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 55.

⁶ 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.

⁷ A titre d'exemple, plusieurs formations ont été organisées par le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) entre 2018 et 2020 sur des thèmes relatifs à l'indépendance des juges et des procureurs.

⁸ Pour une analyse approfondie des enjeux entourant la nomination du chef du parquet européen v. C. BRIERE, *The Nomination of the European Chief Prosecutor: A Saga Highlighting the Importance of the EPPO for the Rule of Law in the EU*, in A. WEYEMBERGH, C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *La création du parquet européen: simple évolution ou révolution au sein de l'espace judiciaire européen?*, Bruxelles: Larcier, 2020, en cours de publication. Les conséquences éventuelles découlant du manque d'indépendance fonctionnel de certains procureurs nationaux n'ont pas manqué d'être relevées pour le fonctionnement de ce futur organe supranational. Pour des débats relatifs au statut des parquets français v. V. SIZAIRE, *Pour l'honneur du procureur "à la française". A propos de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 12 décembre 2019*, in *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, 2020, journals.openedition.org, p. 5. Dès lors que cet organe supranational a vocation à être secondé par les autorités de poursuites nationales, dont le degré d'autonomie à l'égard de l'exécutif varie considérablement d'un Etat à l'autre, John Vervaele entrevoit le risque que les procédures diligentées au niveau central du parquet européen puissent être influencées par des intérêts politiques v. J. VERVAELE, *Judicial and Political Accountability for Criminal Investigations and Prosecutions by a European Public Prosecutor's Office in the EU: the Dissymmetry of Shared Enforce-*

L'analyse cherchera tout d'abord à examiner l'importance que revêt l'exigence d'indépendance pour la coopération judiciaire en matière pénale tout en cherchant à mieux saisir son contenu (II). Elle s'attachera ensuite à analyser les conséquences pratiques qui découlent du défaut de cette exigence dans le contexte du mécanisme du MAE, instrument emblématique de la coopération judiciaire en matière pénale car de loin le plus utilisé (III). Il s'agira de tirer les enseignements de ces récentes décisions, afin d'examiner dans quelle mesure l'exigence d'indépendance est susceptible de renverser la présomption selon laquelle les ordres juridiques nationaux offrent une protection équivalente et effective des droits fondamentaux reconnus au niveau de l'Union, et par conséquent, de remettre en cause la confiance mutuelle entre États.

II. L'INDÉPENDANCE COMME EXIGENCE PRIMORDIALE POUR LA COOPÉRATION JUDICIAIRE PÉNALE

Si l'exigence d'indépendance est au cœur des débats actuels, c'est qu'elle revêt une fonction primordiale au sein de l'ordre juridique de l'Union. Cette exigence est indispensable pour assurer la protection effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union (II.1) et, par extension, pour préserver le respect de la valeur de l'État de droit sur laquelle l'Union repose, notamment lorsque sont mis en œuvre certains mécanismes de coopération judiciaire en matière pénale. Dans la mesure où ces mécanismes reposent sur une présomption de confiance mutuelle entre les États, c'est également sous cet angle que doit s'analyser l'exigence d'indépendance, tant elle conditionne la confiance que les autorités judiciaires nationales sont tenues de se témoigner (II.2).

II.1. UNE GARANTIE ESSENTIELLE POUR LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Dans l'arrêt *LM*, la Cour rappelle que l'indépendance des juges "relève du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'art. 2 TUE, notamment, de la valeur de l'État de droit".⁹ Cet extrait reflète le lien indissociable qui existe entre ces différentes notions – indépendance, protection juridictionnelle effective et État de droit.¹⁰

ment, in M. SCHOTLEN, M. LUCHTMAN (eds), *Law Enforcement by EU Authorities – Implications for Political and Judicial Accountability*, Cheltenham: Elgar, 2017, p. 254.

⁹ *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 48.

¹⁰ Pour des développements approfondis sur l'exigence d'indépendance du juge au sein de l'ordre juridique de l'Union v. S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, *L'exigence du juge, paradigme de l'Union européenne comme Union de droit*, in *Journal de droit européen*, 2018, p. 334 et seq.

L'indépendance de la justice est une composante essentielle du droit fondamental au procès équitable consacré à l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux (la Charte) qui a pour équivalent l'art. 6, par. 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La garantie d'indépendance est consacrée dans plusieurs constitutions nationales et revêt une fonction primordiale pour assurer que dans l'exercice de leurs fonctions, les juges et les procureurs ont la possibilité de prendre des décisions à l'abri de toute influence ou pression. C'est de cette garantie que va dépendre la protection effective des droits des justiciables. Comme le souligne Tony Marguery, dès lors que l'indépendance de la justice ne peut être assurée dans un État membre, les justiciables ne sont pas en mesure de contester en justice la légalité des actes, notamment trouvant leur origine dans le droit de l'Union.¹¹ De fait, cet État ne respecte plus l'obligation imposée par l'art. 19 TUE d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union qui concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'art. 2 TUE.¹² Cette protection est d'autant plus importante dans le cadre du mécanisme de remise institué par le MAE que celui-ci est de nature à porter atteinte aux droits et libertés fondamentales de l'individu concerné. Au-delà des mesures privatives de liberté susceptibles d'être prises dans le cadre de l'exécution du MAE, une série de droits procéduraux garantis par la Charte et le droit dérivé de l'UE mais aussi par la Convention européenne des droits de l'homme et/ou les constitutions nationales, tel que le droit d'accès à un avocat ou encore, le respect de la présomption d'innocence est également susceptible d'être affectée par une telle mesure. Ce dont il découle que l'autorité en charge de l'émission/l'exécution d'un MAE doit être en mesure d'assurer une protection judiciaire suffisante des droits de l'individu concerné conformément aux exigences dont dépend sa validité.¹³

L'exigence d'indépendance du juge, habituellement présenté comme le garant des droits et libertés, revêt deux aspects selon une jurisprudence constante de la Cour.¹⁴ Le premier, d'ordre externe, suppose que l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ni à des ordres ou instructions de quelque origine que ce soit afin de la protéger de toute influence ou toute pression extérieure susceptible de mettre en péril l'indépendance de jugement de ses membres et

¹¹ T. MARGUERY, *Confiance mutuelle, reconnaissance mutuelle et crise de valeurs: la difficile équation entre justice pénale européenne et diversité nationale*, in *European Papers*, 2020, Vol. 5, No 3, www.europeanpapers.eu, p. 1271 et seq.

¹² *Ibid.*

¹³ *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 56; Cour de justice, arrêt du 1^{er} juin 2016, affaire C-241/15, *Bob-Dogi*, par. 55-57.

¹⁴ Cour de justice: arrêt du 16 février 2017, affaire C-503/15, *Margarit Panicello*, par. 37; arrêt du 19 septembre 2006, affaire C-506/04, *Wilson* [GC], par. 51; *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [GC], cit., par. 44; *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 63.

d'influencer leurs décisions.¹⁵ Cela implique l'existence d'un certain nombre de règles, parmi lesquelles l'inamovibilité, ou encore, la perception d'un certain niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions exercées par les juges.¹⁶

La seconde composante, d'ordre interne, rejoint la notion d'impartialité et vise l'égalité de distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Cet aspect exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit.¹⁷ Ce qui implique l'existence de règles qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables quant à l'imperméabilité de ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent.¹⁸ La Cour précise enfin que l'exigence d'indépendance impose également que le régime disciplinaire de ceux qui ont pour tâche de juger présente les garanties nécessaires afin d'éviter tout risque d'utilisation d'un tel régime en tant que système de contrôle politique du contenu des décisions judiciaires.¹⁹

La préservation de l'exigence d'indépendance est primordiale aux yeux de la Cour non seulement à l'égard des juridictions nationales, mais aussi à l'égard des "autorités judiciaires" – notion plus englobante incluant les autorités du parquet²⁰ amenées à jouer un rôle clé dans le cadre du système de remise institué par le mécanisme du MAE. Elle répond au besoin d'assurer que la personne qui a fait l'objet d'un MAE a pu bénéficier d'une protection effective de ses droits conformément au double niveau de protection offert par cet instrument.²¹ Dans ce schéma, tant l'émission du mandat d'arrêt national que celle du mandat d'arrêt européen doivent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de proportionnalité visant à protéger les individus concernés contre toute action excessive.

Lorsque l'autorité émettrice d'un MAE est un parquet, cette exigence est dès lors consubstantielle à la bonne réalisation du contrôle de proportionnalité qui pèse sur elle au stade de l'émission dudit mandat, dans l'objectif de garantir que celui-ci a pu être émis à l'abri de toute ingérence du pouvoir exécutif. Conformément aux exigences posées par la Cour dans l'arrêt de principe *OG et PI*, cela implique que l'autorité d'émission soit "en mesure d'exercer cette fonction de façon objective, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge, et sans être exposée au risque que son pouvoir

¹⁵ *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [GC], cit., par. 51; *Margarit Panicello*, cit., par. 37; *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 63.

¹⁶ *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [GC], cit., par. 45; *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 64.

¹⁷ *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 65.

¹⁸ *Ibid.*, par. 66.

¹⁹ *Ibid.*, par. 67.

²⁰ Cour de justice: arrêt du 10 novembre 2016, affaire C-452/16 PPU, *Poltorak*, par. 33 et 35; arrêt du 10 novembre 2016, affaire C-477/16 PPU, *Kovalkovas*, par. 34 et 36.

²¹ *Bob-Dogi*, cit., par. 55; Cour de justice, arrêt du 27 mai 2019, affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU, *OG (Parquet de Lübeck) et PI (Parquet de Zwickau)* [GC], par. 71.

décisionnel fasse l'objet d'ordres ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif, de telle sorte qu'il n'existe aucun doute quant au fait que la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen revienne à cette autorité et non pas en définitive audit pouvoir".²² Pour la Cour "cette indépendance exige 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".²³

Outre que l'indépendance de ces deux acteurs incontournables de la justice pénale revêt une fonction primordiale pour assurer une protection effective des droits et libertés fondamentaux garantis par l'ordre juridique de l'Union et pour préserver le fonctionnement de celle-ci sur la base de la valeur d'État de droit, cette exigence est tout aussi importante pour maintenir une confiance mutuelle entre les autorités judiciaires amenées à collaborer dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ).

II.2. UN GAGE DE CONFIANCE MUTUELLE ENTRE AUTORITÉS JUDICIAIRES

La Cour a déjà eu l'occasion de souligner l'importance que revêt l'exigence d'indépendance pour la coopération entre autorités judiciaires au sens large du terme. Elle a en ce sens reconnu que l'indépendance des juridictions nationales est, en particulier essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'art. 267 TFUE, en ce que, selon une jurisprudence constante, ce mécanisme ne peut être activé que par une instance, chargée d'appliquer le droit de l'Union, qui répond, notamment, à ce critère d'indépendance.²⁴ Cette exigence revêt également une importance toute particulière dans le système de coopération judiciaire pénale instauré entre les États membres eu égard à la confiance mutuelle sur laquelle celle-ci repose.

Ainsi que le rappelle la Cour à titre liminaire dans ses récentes décisions, le principe de reconnaissance mutuelle, sur lequel est fondé le système du MAE, repose lui-même sur la confiance réciproque entre les États membres quant au fait que leurs ordres juridiques nationaux respectifs sont en mesure de fournir une protection équivalente et effective des droits fondamentaux reconnus au niveau de l'Union, en particulier dans la Charte. A cet égard, il importe de préciser que le respect de la Charte s'impose aux États membres et, par conséquent à leurs juridictions, lorsque celles-ci mettent en œuvre le droit de l'Union, ce qui est le cas lorsque les autorités judiciaires d'émission et

²² *OG et PI* [GC], cit., para 73.

²³ *Ibid.*, par. 74.

²⁴ *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* [GC], cit., par. 43.

d'exécution appliquent les dispositions nationales adoptées en exécution de la décision-cadre relative au MAE.²⁵

La confiance mutuelle permet une coopération entre les États membres en raison des valeurs communes qu'ils sont supposés partager et respecter, valeurs au rang desquelles se trouvent la dignité humaine, l'égalité, l'État de droit et les droits fondamentaux.²⁶ Elle impose, à chacun de ces États de considérer, sauf circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit.²⁷ Du fait de cette présomption, le mécanisme du MAE aboutissait jusqu'à il y a peu à une quasi-automaticité de la coopération en réduisant considérablement les motifs de nature à justifier un refus d'exécution d'un MAE. Dans ce schéma, les autorités nationales d'exécution d'un MAE sont en droit de présumer que la procédure d'émission dudit mandat conduite par son homologue répond aux exigences d'une protection juridictionnelle effective, au nombre desquelles figure, notamment, l'indépendance.

Cette présomption est d'autant plus importante que, comme il a été rappelé précédemment, le mécanisme de remise institué par la décision-cadre de 2002 est attentatoire aux droits et libertés de la personne concernée. Dès lors, l'indépendance apparaît non seulement comme une condition essentielle pour assurer que la coopération mise en place dans le cadre du MAE puisse s'établir sur la base d'une procédure respectueuse des droits et libertés de l'individu concerné, mais aussi et corrélativement, pour préserver la confiance mutuelle que les autorités nationales sont tenues de se témoigner dans le cadre de celle-ci. Cette vision de l'indépendance comme pré-condition pour que s'établisse une confiance mutuelle entre les juridictions nationales amenées à coopérer dans l'ELSJ est reflétée dans les propos du président Lenaerts: "From a transnational perspective, mutual trust between courts can only take place where those courts are independent, as only will those courts see each other as equals".²⁸

Il convient en outre de rappeler que la caractéristique essentielle du mécanisme de remise que constitue le MAE²⁹ est d'exclure les considérations d'opportunité politique qui pouvaient émailler l'extradition pour établir une procédure entre autorités judiciaires.³⁰ Le mandat d'arrêt européen remplace ainsi la procédure classique d'extradition par un système de remise simplifiée entre autorités judiciaires conformé-

²⁵ Cour de justice, arrêt du 5 avril 2016, affaires jointes C-404/15 et C-659/15 PPU, *Aranyosi et Căldăraru* [GC], par. 34.

²⁶ Cour de justice, avis 2/13 du 18 décembre 2014.

²⁷ *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 36.

²⁸ K. LENAERTS, *The Court of Justice and National Courts: A Dialogue Based on Mutual Trust and Judicial Independence*, discours d'ouverture à la Conférence scientifique "Application du droit européen dans la jurisprudence", Cour administrative suprême de Pologne, 19 mars 2018, www.nsa.gov.pl.

²⁹ Décision-cadre 2002/584/JAI, cit.

³⁰ V. MICHEL, *Coopération judiciaire en matière pénale – Autorité judiciaire d'émission*, in *Revue Europe*, juillet 2019, p. 1 et seq.

ment à la volonté du législateur de dépolitiser la procédure du MAE par rapport à l'extradition classique. D'où l'importance que l'autorité judiciaire chargée de l'émission/l'exécution d'un MAE puisse offrir à son homologue des garanties d'indépendance suffisantes de nature à préserver ses décisions de toute influence politique conformément à la logique voulue par le MAE.

Or, la désignation des parquets comme autorité judiciaire compétente pour émettre un MAE nourrit d'importants débats compte tenu de la structure hiérarchique caractéristique du ministère public. De même que le risque que des réformes judiciaires initiées dans certains États membres puissent aboutir en pratique à un contrôle politique des décisions judiciaires soulève des inquiétudes légitimes, surtout lorsque l'on sait que les mécanismes de coopération judiciaire pénale, dont fait partie le MAE, fonctionnent sur la base d'une confiance réciproque entre États. Plusieurs décisions préjudicielles récentes démontrent en effet que de plus en plus, cette présomption tend à être renversée.

III. L'INDÉPENDANCE COMME EXIGENCE CONDITIONNANT L'EXÉCUTION D'UN MAE: LES LIMITES POSÉES À LA CONFIANCE MUTUELLE ENTRE ÉTATS MEMBRES

Depuis quelques années, la Cour a développé des lignes jurisprudentielles permettant à l'autorité judiciaire d'exécution de s'abstenir d'exécuter un MAE dans certaines situations où les droits fondamentaux de la personne concernée sont menacés. Cette évolution jurisprudentielle a d'abord concerné des situations où les conditions de détention concrètes peuvent constituer un traitement inhumain et dégradant contraire aux droits fondamentaux protégés par l'art. 4 de la Charte et par l'art. 3 de la Convention.³¹ Notre étude se concentrera sur deux autres types de situations, celles dans lesquelles l'exigence d'indépendance fait défaut,³² que ce soit en raison de défaillances systémiques affectant le système judiciaire de l'État d'exécution (section III.1) ou en cas de subordination de l'autorité d'émission au pouvoir exécutif d'une manière incompatible avec l'exigence d'indépendance (section III.2).

³¹ *Aranyosi et Căldăraru* [GC], cit.; Cour de justice, arrêt du 15 octobre 2010, affaire C-128/18, *Dorobantu* [GC].

³² Sur les limites à la confiance mutuelle dans le cadre du MAE v. L. BAY LARSEN, *L'espace judiciaire européen: évolutions récentes et perspectives – Quelques remarques sur la place et les limites de la confiance mutuelle dans le cadre du mandat d'arrêt européen*, Dossier spécial, in *L'observateur de Bruxelles*, n°112, avril 2018, p. 10 et seq.

III.1. UN RISQUE RÉEL DE VIOLATION DU DROIT FONDAMENTAL À UN TRIBUNAL INDÉPENDANT JUSTIFIANT L'INEXÉCUTION D'UN MAE: L'ARRÊT *LM*

Dans l'arrêt *LM*,³³ était soulevée la question délicate de savoir si des indices sérieux de menaces structurelles affectant l'indépendance de la magistrature d'un État membre, pouvant faire craindre une violation du droit fondamental de l'intéressé à un procès équitable, sont de nature à justifier une suspension de l'exécution d'un MAE, et si oui, à quelles conditions. Il est à noter que cette affaire intervient dans un contexte particulièrement sensible du fait qu'à cette période, la Commission européenne avait déjà entrepris des initiatives visant à mettre en cause les récentes réformes du système judiciaire polonais sur le fondement de l'art. 7 TUE. Il était pour la première fois question d'un risque d'atteinte aux exigences d'un procès équitable, consacrées respectivement à l'art. 47, deuxième alinéa, de la Charte et à l'art. 6 de la Convention, comme motif pouvant justifier la non-exécution d'un MAE.³⁴ Si la juridiction de renvoi nourrit des doutes quant au respect des droits fondamentaux par l'État d'émission, il convient de rappeler que la décision-cadre relative au MAE qui énumère exhaustivement les motifs de refus d'exécution admissibles, ne prévoit pas explicitement qu'un risque de violation des droits fondamentaux puisse justifier un tel refus d'exécution.

Cette absence de base légale n'a pas empêché la Cour, dans un arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*,³⁵ d'admettre, même en dehors des hypothèses de refus de remise expressément prévues par la décision-cadre, des limites au principe de confiance mutuelle, et par voie de conséquence, à l'obligation d'exécution quasi automatique du MAE qui en découle. Conformément à la volonté d'encadrer strictement les possibilités de refus, ces limitations ne peuvent intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, matérialisées par exemple par un contexte avéré de défaillances systémiques ou généralisées duquel découlerait un risque individuel que la personne concernée subisse un traitement inhumain ou dégradant dans l'État d'émission au sens de l'art. 4 de la Charte. Par analogie au raisonnement adopté dans l'arrêt *Aranyosi*, la Cour va ainsi considérer que de telles circonstances exceptionnelles peuvent également résulter d'un risque avéré que la personne concernée n'aura pas accès à un tribunal indépendant et impartial dans l'État d'émission. C'est donc logiquement que la Cour va

³³ Pour une analyse de l'arrêt *Minister for Justice and Equality v. C. RIZCALLAH*, Arrêt "LM": un risque de violation du droit fondamental à un tribunal indépendant s'oppose-t-il à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen?, in *Journal de droit européen*, 2018, p. 348 et seq.

³⁴ V. M. WENDEL, *Indépendance judiciaire et confiance mutuelle: à propos de l'arrêt LM*, in *Cahiers de droit européen*, 2019, p. 189 et seq.

³⁵ *Aranyosi et Căldăraru* [GC], cit., par. 88 et seq. Pour une analyse de cet arrêt v. E. BRIBOSIA, A. WEYEMBERGH, Arrêt *Aranyosi et Căldăraru: imposition de certaines limites à la confiance mutuelle dans la coopération judiciaire pénale*, in *Journal de droit européen*, 2016, p. 225 et seq.

transposer le test en deux étapes issu de l'arrêt de principe *Aranyosi*³⁶ au contrôle incombant à l'autorité d'exécution dans la présente espèce.

Dans ce schéma, l'autorité judiciaire d'exécution est tout d'abord tenue d'apprécier l'existence d'un risque réel que la personne concernée subisse une violation de ce droit fondamental, lorsqu'elle doit décider de sa remise aux autorités dudit État membre. Sur ce point, la Cour considère que les risques d'atteinte préalablement constatées dans la proposition motivée adressée par la Commission sur le fondement de l'art. 7, par. 1, TUE constituent des éléments particulièrement pertinents aux fins de cette évaluation mais non suffisants. Ainsi, l'enclenchement par la Commission de la procédure prévue à l'art. 7, par. 1, TUE n'est pas de nature, aux yeux de la Cour, à remettre à lui seul en cause le postulat qui justifie le principe de confiance mutuelle à l'égard de cet État membre. Et ce, alors même que le risque de violation des droits fondamentaux par ledit État est *a priori* plus apparent, compte tenu des procédures en cours à l'encontre de la Pologne pour non-respect des valeurs de l'Union et des principes de l'État de droit et des avis de la Commission de Venise.³⁷

Dans un deuxième temps, si l'autorité d'exécution constate qu'il existe un risque réel de violation du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable de nature à compromettre l'indépendance des juridictions dudit État, celle-ci doit apprécier de manière concrète et précise, si, dans les circonstances de l'espèce il existe des motifs sérieux et avérés de croire que la personne recherchée courra effectivement un risque de subir un procès inéquitable en cas de remise.³⁸ Ceci suppose en particulier que cette autorité, le cas échéant, sollicite auprès de l'autorité judiciaire d'émission toute information complémentaire à celles dont elle dispose déjà et qu'elle juge nécessaire pour apprécier l'existence d'un tel risque concret. Cette exigence n'a pas manqué d'être critiquée par la doctrine dans la mesure où il peut sembler paradoxal de faire appel au concours de l'autorité judiciaire affectée par les défaillances systémiques préalablement établies afin de constater la concrétisation individuelle du péril allégué.³⁹ Cette seconde étape n'est toutefois pas applicable – et le refus d'exécuter le mandat devient donc automatique – dans l'hypothèse où le Conseil européen, statuant au titre de l'art. 7 TUE, a déjà constaté une violation grave et persistante par l'État membre concerné du prin-

³⁶ Dans l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, la Cour a admis l'interdiction de remise, tout au moins temporairement, dans l'hypothèse d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'art. 4 de la Charte dans l'État d'émission moyennant la réalisation d'un contrôle en deux temps incombant à l'autorité d'exécution.

³⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 904/2017, www.venice.coe.int.

³⁸ *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 68.

³⁹ V. C. RIZCALLAH, *Arrêt "LM"*, cit., p. 350.

cipe de l'État de droit et lorsque le Conseil a suspendu en conséquence l'application de la décision-cadre relative au MAE.⁴⁰

Au regard des exigences imposées à l'autorité d'exécution dans le cadre du contrôle qui lui incombe, il ressort que la possibilité de faire échec à l'exécution d'un MAE pour des considérations tenant à la protection des droits fondamentaux est mise en balance avec le souci de préserver l'efficacité du mécanisme du MAE, dont l'utilité n'est plus à démontrer.⁴¹ En l'espèce, la Cour Suprême d'Irlande, après avoir souligné la difficulté d'appliquer la seconde étape du test imposé par la Cour de justice,⁴² est parvenue à la conclusion que le niveau de preuve exigé pour établir la présence d'un risque réel n'était pas satisfait.⁴³ L'arrêt *LM* envoie néanmoins un signal fort en confirmant que la confiance mutuelle entre les États membres, depuis longtemps considérée comme la "Pierre angulaire" de la coopération judiciaire en matière pénale, ne rime pas avec confiance aveugle. Une vision récemment défendue par le président Koen Lenaerts, affirmant peu de temps après que le Parlement polonais ait approuvé un projet de loi autorisant des mesures disciplinaires à l'égard des juges réfractaires aux réformes judiciaires en Pologne, qu'il n'y a pas de place au sein de l'Union européenne pour des pays ne disposant pas de cours judiciaires indépendantes.⁴⁴

L'exigence d'indépendance devient dès lors un des points cruciaux d'examen au stade de l'exécution d'un MAE, ce qui illustre encore une fois à quel point les autorités judiciaires nationales jouent un rôle essentiel en droit européen pour assurer en première ligne le respect des valeurs et principes fondamentaux de l'ordre juridique européen.

Une autre question, non liée à des risques de défaillances systémiques, mais tout autant révélatrice d'une certaine défiance entre États membres à l'égard des garanties offertes par leurs systèmes judiciaires réciproques, est celle de l'indépendance de certains procureurs nationaux. Cette dernière a également surgi comme une possible limite à la confiance mutuelle entre États dans le contexte de l'exécution d'un MAE.

⁴⁰ *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)* [GC], cit., par. 72.

⁴¹ Pour une analyse critique tendant à démontrer la prévalence des considérations d'effectivité du MAE sur la protection du droit fondamental à un tribunal indépendant dans le cadre de l'arrêt *LM v. M.-A. SIMONELLI*, "... And Justice for All?" *The Right to an Independent Tribunal after the Ruling of the Court of Justice in LM*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2019, p. 329 et seq.

⁴² Cour suprême d'Irlande, arrêt du 12 novembre 2019, *Minister for Justice & Equality v. Celmer*.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ V. A. PTAK, *EU's top judge warns Poland over overhaul of judiciary*, in *Reuters*, 9 January 2020, www.reuters.com. Dans cette même veine Christophe Hillion soutient que les réformes engagées en Pologne sont incompatibles avec les conditions d'adhésion à l'Union européenne v. C. HILLION, *Poland and Hungary Are Withdrawing from the EU*, in *Verfassungsblog*, 27 avril 2020, verfassungsblog.de.

III.2. UN LIEN DE SUBORDINATION À L'ÉGARD DE L'EXÉCUTIF NON NÉCESSAIREMENT INVALIDANT POUR L'ÉMISSION D'UN MAE: L'ARRÊT *OG ET PI* ET SES SUITES

Certains mécanismes de coopération dans l'ELSJ, à l'instar du MAE, sont formellement limités aux autorités judiciaires. L'arrêt *OG et PI*⁴⁵ du 27 mai 2019, a donné l'occasion à la Cour de clarifier les contours et le contenu de cette notion en rapport avec les conditions auxquelles doivent satisfaire les ministères publics des États membres pour émettre valablement un MAE. Cette décision est le point de départ d'une série de décisions rendues à titre préjudiciel relatives à la capacité de certains parquets nationaux à satisfaire à la notion d'"autorité judiciaire d'émission", notamment au regard de la condition d'indépendance requise par cette notion.

Dans l'arrêt de principe *OG et PI* des doutes avaient été soulevés par la juridiction de renvoi irlandaise quant à la question de savoir si les parquets allemands de Lübeck et de Zwickau peuvent être considérés comme "autorité judiciaire d'émission", au sens de l'art. 6, par. 1, de la décision-cadre 2002/584. Dans ses arrêts concernant les affaires *Poltorak* et *Kovalkovas*, la Cour avait eu l'opportunité d'exclure de la notion d'"autorité judiciaire d'émission" les ministères ou les services de police qui relèvent du pouvoir exécutif. L'affaire *OG et PI* était particulièrement attendue car c'est dans ce contexte que la Cour de justice a été amenée à clarifier pour la première fois une question ouverte depuis longtemps,⁴⁶ celle de savoir si les parquets remplissent la condition d'indépendance à laquelle doit satisfaire l'autorité judiciaire d'un MAE.

Parmi les enseignements à tirer de cette décision, mais aussi de celles qui suivront et qui s'inscrivent dans sa lignée, il ressort d'une jurisprudence constante que cela ne pose, *a priori*, pas de problème que plusieurs États aient désigné un parquet comme autorité judiciaire compétente pour l'émission d'un MAE dans leur droit national, ce qui concerne une majorité d'États membres d'après les réponses fournies dans le cadre d'un questionnaire Eurojust.⁴⁷ Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, la notion d'"autorité judiciaire", requiert une interprétation autonome et uniforme qui ne peut être laissée à l'appréciation de chaque État membre, indépendamment de l'autonomie procédurale dont ils disposent pour désigner, selon leur droit national, l'"autorité judiciaire"

⁴⁵ *OG et PI* [GC], cit. Pour une analyse de cet arrêt v. A. WEYEMBERGH, F. CATTEAU, Arrêt "*OG et PI*": la notion d'autorité judiciaire d'émission et l'exigence d'indépendance à la lumière de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen, in *Journal de droit européen*, 2019, p. 363 et seq.

⁴⁶ La question de la capacité des parquets à émettre un mandat d'arrêt avait déjà été soulevée indirectement dans l'affaire *Özçelik* sous l'angle des notions de "mandat d'arrêt" et de "décision judiciaire" tout en concédant qu'à la différence de la présente affaire, c'était leur capacité à émettre un mandat d'arrêt national qui était en jeu et non celle relative à un mandat d'arrêt européen. V. Cour de justice, arrêt du 10 novembre 2016, affaire C-453/16 PPU, *Özçelik*.

⁴⁷ V. Eurojust, Questionnaire on the CJEU's judgments in relation to the independence of issuing judicial authorities and effective judicial protection, Updated compilation of replies and certificates, 12 mars 2020, www.eurojust.europa.eu.

ayant compétence pour émettre un MAE.⁴⁸ Suivant cette conception, la notion d'autorité judiciaire visée à l'art. 6, par. 1, de la décision-cadre 2002/584 ne se limite pas à désigner les seuls juges ou juridictions d'un État membre, mais doit s'entendre comme désignant, plus largement, les autorités participant à l'administration de la justice pénale,⁴⁹ dont font partie les autorités du parquet à n'en pas douter selon la Cour.⁵⁰ Autrement dit, par principe, la Cour ne s'oppose pas à ce qu'une entité obéissant à une certaine hiérarchie puisse être qualifiée d'autorité judiciaire pour les besoins de l'émission d'un MAE. Une telle interprétation s'écartant ainsi des conclusions de l'Avocat général Campos Sánchez-Bordona qui préconisait de ne pas leur reconnaître cette qualité.⁵¹

Si les parquets répondent ainsi à la condition de participer à l'administration de la justice pénale pour satisfaire aux exigences que requiert la notion d'"autorité judiciaire d'émission", demeure la question de savoir si leur statut permet également de satisfaire à la condition d'indépendance requise par cette notion. C'est dans le cadre de l'appréciation de cette seconde exigence que la Cour est amenée à rappeler la philosophie qui sous-tend le mécanisme du MAE, lequel par contraste à la procédure d'extradition classique faisant intervenir le pouvoir politique, institue une procédure de remise simplifiée directement entre autorités judiciaires.

Cette judiciarisation du mécanisme du MAE implique que des garanties procédurales et de protection des droits fondamentaux propres aux décisions judiciaires puissent bénéficier à l'individu concerné, de sorte qu'il incombe aux autorités judiciaires de l'État membre d'émission d'assurer une telle protection.⁵² Se référant à son arrêt antérieur *Bob-Dogi*, la Cour rappelle que le système du MAE repose sur une protection juridictionnelle à un double niveau: d'une part, au niveau de la délivrance du mandat d'arrêt national et, d'autre part, au moment de l'émission du MAE. Pour que cette protection soit jugée satisfaisante, la Cour exige qu'une décision répondant aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective soit adoptée, à tout le moins, à l'un des deux niveaux de ladite protection.⁵³ Ce qui suppose, lorsque l'autorité judiciaire désignée comme compétente par le droit national pour émettre un MAE est un parquet, que celle-ci "doit être en mesure d'exercer cette fonction de façon objective, en prenant en compte tous les éléments à charge et à décharge, et sans être exposée au risque que son pouvoir décisionnel fasse l'objet d'ordres ou d'instructions extérieurs, notamment de la part du pouvoir exécutif, de telle sorte qu'il n'existe aucun doute quant au

⁴⁸ V. en ce sens *Poltorak*, cit., par. 30 et 31; *Kovalkovas*, cit., par. 31 et 32.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ V. en ce sens *OG et PI* [GC], cit., par. 60.

⁵¹ V. conclusions de l'AG Campos Sánchez-Bordona présentées le 30 avril 2019, affaires jointes C-508/18 et C-82/19 PPU, *OG et PI*, par. 44 et 51.

⁵² *Bob-Dogi*, cit., par. 55 et 56.

⁵³ *OG et PI* [GC], cit., par. 68. Pour des développements au sujet du manque de clarté relatif l'exigence de ce double niveau de protection v. A. WEYEMBERGH, F. CATTEAU, *Arrêt "OG et PI"*, cit., p. 363 et seq.

fait que la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen revienne à cette autorité et non, pas en définitive, audit pouvoir".⁵⁴ Autrement dit, l'exigence d'indépendance est essentielle pour assurer la validité du contrôle qui doit être mené au stade de l'émission du MAE, et *in fine*, pour préserver la confiance mutuelle des autorités amenées à coopérer dans le cadre de cette procédure, eu égard aux garanties qu'est en droit d'attendre l'autorité d'exécution de la part de son homologue.

En l'espèce, sur la base des informations qui lui ont été transmises, la Cour relève que le ministre de la justice allemand dispose d'un pouvoir d'instruction "externe" à l'égard de ces parquets de sorte que ce ministre a la faculté d'influer directement sur la décision d'un parquet d'émettre ou de ne pas émettre un MAE.⁵⁵ Cet élément s'avère déterminant dans la décision de la Cour de ne pas considérer les parquets allemands en cause comme suffisamment indépendants pour pouvoir être qualifiés d'autorité judiciaire d'émission, au sens de l'art. 6, par. 1, de la décision-cadre 2002/584.⁵⁶ Les garanties prévues par le droit allemand tendant à encadrer très strictement l'usage de ce pouvoir d'instruction en le limitant à des cas extrêmement rares, de même que l'existence d'une voie de recours permettant de contester la décision d'un parquet d'émettre un MAE ne sont pas suffisantes aux yeux de la Cour pour renverser une telle constatation.

Comme cela a été relevé par plusieurs commentateurs,⁵⁷ cet arrêt paraît s'inscrire dans une évolution jurisprudentielle marquée par la recherche d'un équilibre plus juste entre l'efficacité recherchée du MAE et le respect des droits de la personne qui en fait l'objet.

Si cette décision a eu pour conséquence d'invalider les MAE émis par les parquets allemands, d'autres décisions s'inscrivant dans la lignée de cet arrêt démontrent que le lien de subordination auquel sont soumis certains parquets nationaux n'est pas de nature à les disqualifier automatiquement de la qualité d'autorité judiciaire d'émission au sens de l'art. 6, par. 1, de la décision-cadre 2002/584, de sorte qu'un tel lien n'est pas nécessairement invalidant pour l'émission d'un MAE.⁵⁸ La Cour développe ainsi une véritable analyse au cas par cas, sans compter que l'arrêt *OG et PI* fait surgir de nouvelles questions juridiques.

Dans l'arrêt *NJ*⁵⁹ rendu le 9 octobre 2019, la Cour a été invitée à se prononcer sur l'indépendance du parquet de Vienne non pas sur la base de l'art. 6, par. 1, de la déci-

⁵⁴ *OG et PI* [GC], cit., par. 73.

⁵⁵ *Ibid.*, par. 76 et 77.

⁵⁶ *Ibid.*, par. 88.

⁵⁷ V. A. WEYEMBERGH, F. CATTEAU, *Arrêt "OG et PI"*, cit., p. 365.

⁵⁸ Pour une analyse des décisions rendues à l'égard des parquets français, belge et suédois v. L. BAUDRIHAYE-GERARD, *Can Belgian, French and Swedish Prosecutors issue European Arrest Warrants? The CJEU Clarifies the Requirement for Independent Public Prosecutor*, in *EU Law Analysis*, 2 January 2020, eulawanalysis.blogspot.com.

⁵⁹ Cour de justice, arrêt du 9 octobre 2019, affaire C-489/19 PPU, *NJ* (*Parquet de Vienne*).

sion-cadre mais sur la base de son art. 1, par. 1, concernant la question de savoir si un MAE émis par cette autorité satisfait à la notion même de “mandat d’arrêt européen”. Ce à quoi la Cour a répondu par l’affirmative et ce, en dépit des ordres ou instructions que le parquet de Vienne est susceptible de recevoir de la part du pouvoir exécutif. La raison tient au fait que la situation est différente de celle de l’arrêt *OG et PI*. Même si les parquets autrichiens sont exposés au risque d’être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuelles de la part du pouvoir exécutif dans le cadre de l’émission d’un MAE, le droit autrichien prévoit que celui-ci ne peut être valablement émis qu’après avoir fait l’objet d’une homologation par un tribunal chargé de contrôler les conditions de son émission ainsi que la proportionnalité de celui-ci de manière indépendante.⁶⁰ Ainsi, des parquets qui ne peuvent être considérés comme répondant à l’exigence d’indépendance, ne sont pas pour autant empêchés d’émettre valablement un MAE puisque cette décision ne peut produire des effets juridiques, qu’après avoir fait l’objet d’un contrôle judiciaire préalable réalisé par un tribunal indépendant et impartial. Par cet arrêt, la Cour invite à déplacer l’attention des autorités judiciaires d’exécution sur la régularité de la procédure d’émission d’un MAE et moins sur la qualité de celui qui l’émet.

D’autres arrêts ultérieurs confirment que le lien de subordination auquel sont soumis les parquets n’est pas nécessairement de nature à remettre en cause l’indépendance qui est exigée d’eux pour émettre un MAE. Dans l’arrêt *JR et YC* du 12 décembre 2019,⁶¹ faisant suite aux doutes soulevés quant à la capacité des parquets français (de Tours et de Lyon) à satisfaire les conditions pour être valablement qualifiés d’“autorité judiciaire d’émission” d’un MAE au sens de l’art. 6, par. 1, de la décision-cadre de 2002, notamment au regard de la condition d’indépendance, la Cour considère cette exigence comme remplie au regard de plusieurs règles prévues par la législation française. La Cour a notamment été attentive à l’abrogation de la possibilité pour le pouvoir exécutif d’adresser des instructions individuelles aux magistrats du parquet, une garantie qui faisait défaut dans l’arrêt rendu à l’encontre des procureurs allemands et qui s’est avérée déterminante dans la décision de ne pas les considérer comme suffisamment indépendants. L’on retiendra de cette nouvelle décision que le lien de subordination obligeant les parquets à se conformer aux instructions émanant de leurs supérieurs hiérarchiques n’est pas en soi problématique du point de vue de l’exigence d’indépendance.⁶² Dans la lignée de son arrêt *PF*⁶³ rendu à l’égard des parquets litua-

⁶⁰ *Ibid.* par. 43 à 47.

⁶¹ Cour de justice, arrêt du 12 décembre 2019, affaires jointes C-566/19 PPU et C-626/19 PPU, *JR et YC*; pour une analyse critique de cet arrêt v. V. SIZAIRE, *Pour l’honneur du procureur*, cit., p. 1 *et seq.*

⁶² *JR et YC*, cit., par. 56. V. également Cour de justice, ordonnance du 21 janvier 2020, affaire C-813/19 PPU, *MN*.

⁶³ Cour de justice, arrêt du 27 mai 2019, affaire C-509/18, *PF* [GC]. Dans l’affaire *PF*, rendue à l’égard des parquets lituaniens, la Cour a considéré que le procureur général de Lituanie peut être qualifié d’“autorité

niens, la Cour de justice rappelle que si l'exigence d'indépendance prohibe que le pouvoir décisionnel des parquetiers puisse faire l'objet d'instructions extérieures émanant, notamment du pouvoir exécutif, celle-ci n'interdit pas pour autant qu'ils puissent faire l'objet d'instructions internes de la part de leur supérieur hiérarchiques.⁶⁴

Si le ministère de la justice français se félicitait d'une telle décision rendue en sa faveur, celle-ci peut néanmoins apparaître surprenante du point de vue de l'Avocat général Campos Sánchez-Bordona qui ne partageait pas cette position,⁶⁵ mais aussi au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui avait disqualifié le modèle français dans le célèbre arrêt *Medvedyev c. France*,⁶⁶ en estimant que le parquet français n'est pas une "autorité judiciaire" au sens de la Convention, car il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié. L'Avocat général, s'appuyant sur les critères dégagés par la Cour dans l'arrêt *OG et PI* estimait pour sa part que l'indépendance de l'autorité judiciaire émettant un MAE suppose que celle-ci exerce ses fonctions en toute autonomie et sans recevoir la moindre instruction, qu'elle soit individuelle ou générale.⁶⁷ Se référant à la conception de l'indépendance telle que retenue par la Cour dans l'arrêt *LM* à l'égard des juges, il faisait valoir qu'une telle exigence est incompatible avec tout lien hiérarchique ou de subordination. En d'autres termes, l'exigence d'indépendance serait selon lui inconciliable avec les ordres que les procureurs français sont amenés à recevoir de la part de leurs supérieurs hiérarchiques.⁶⁸ De manière générale, l'approche formaliste suivie par la Cour à l'égard de la notion d'indépendance a pu apparaître décevante aux yeux de la société civile en ce qu'elle ne permettrait pas d'appréhender toutes les formes d'influence qui peuvent s'exercer en pratique.⁶⁹

Les parquets belge et suédois, eux aussi en proie à des doutes émis quant à leur capacité à émettre un MAE, ont fait l'objet de décisions rendues à titre préjudicielle le 12 décembre 2019⁷⁰ qui leurs sont favorables. Néanmoins les doutes soulevés à leur encontre ne portaient pas sur la question de leur indépendance suffisante pour émettre un MAE mais plutôt sur les conditions dans lesquelles doit s'exercer un recours juridic-

judiciaire d'émission", au sens de la décision-cadre, dans la mesure où son statut, dans cet État membre, assure non seulement l'objectivité de sa mission mais lui confère également une garantie d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif dans le cadre de l'émission d'un mandat d'arrêt européen.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ V. conclusions de l'AG Campos Sánchez-Bordona présentées le 26 novembre 2019, affaires jointes C-566/19 PPU et C-626/19 PPU, *JR et YC*.

⁶⁶ Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt du 29 mars 2010, n° 3394/03, *Medvedyev et autres c. France*, par. 124.

⁶⁷ Conclusions de l'AG Campos Sánchez-Bordona, *JR et YC*, cit., par. 35 à 42.

⁶⁸ *Ibid.*, par. 43 à 48.

⁶⁹ L. BAUDRIHAYE-GERARD, *Can Belgian, French and Swedish*, cit.

⁷⁰ Cour de justice: arrêt du 12 décembre 2019, affaire C-627/19 PPU, *Openbaar Ministerie (Procureur du Roi de Bruxelles)*; arrêt du 12 décembre 2019, affaire C-625/19 PPU, *Openbaar Ministerie (Parquet Suède)*.

tionnel contre une telle décision pour satisfaire aux exigences d'une protection juridictionnelle effective au sens de l'arrêt *OG et PI*.

Au-delà du climat de défiance entre États qui se dégage de ces décisions préjudicielles, c'est aussi leur retentissement à l'échelle des États et de l'Union qui a pu être relevé par une partie de la doctrine.⁷¹ Suite à l'arrêt rendu à l'égard des parquets allemands dans l'affaire *OG et PI*, s'est évidemment posée la question des conséquences d'une telle décision sur le sort à réserver aux nombreux MAE allemands émis et en attente d'exécution. La délégation allemande a immédiatement indiqué au Conseil de l'Union européenne que la procédure d'émission du MAE allait être ajustée afin que les décisions d'émission soient prises par des juridictions, sans qu'une modification législative soit nécessaire.⁷² En France, la réponse à la question préjudicielle concernant les parquets français était particulièrement attendue compte tenu de son incidence potentielle sur les nombreuses procédures en cours.⁷³ Les remous qu'a provoqué cette décision se sont faits ressentir jusque dans certains États qu'elle ne mettait pourtant pas en cause.⁷⁴

Face aux nombreuses questions que ces décisions ont suscité dans la pratique, Eurojust a élaboré un questionnaire afin d'apporter un éclairage sur les règles prévues au sein des États membres et de sonder la conformité de celles-ci avec les exigences posées par la Cour.⁷⁵ S'il ressort des réponses fournies que la plupart des législations nationales garantit aux procureurs une indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, s'observe par ailleurs une grande diversité de règles entre les systèmes judiciaires nationaux. En tout état de cause, les préoccupations liées à l'indépendance des juges et des procureurs sont loin d'avoir disparu et ont amené à une prise de conscience que cette exigence conditionne non seulement le bon fonctionnement de l'Union mais aussi la confiance des citoyens dans celle-ci.⁷⁶

IV. CONCLUSION

La question de l'indépendance des procureurs et des juges a pris de l'ampleur dans le contexte du MAE suite à une série de décisions préjudicielles récentes. Si les réponses

⁷¹ A. WEYEMBERGH, F. CATTEAU, *Arrêt "OG et PI"*, cit., p. 365 et seq.

⁷² Council, Paper by the Presidency, Judgment of the Court of Justice of the European Union of 27 May 2019 in joined cases C-508/18 and C-82/19 PPU, and in case C-509/18: public prosecutors offices acting as judicial authorities – Exchange of views on the follow-up, 18 June 2019, data.consilium.europa.eu.

⁷³ P. DUFOURQ, *Selon la CJUE, le parquet français peut émettre un mandat d'arrêt européen*, in *Actualité Dalloz*, 16 décembre 2019. D'après les chiffres relevés par la doctrine, en 2017, 14.491 mandats d'arrêt européen avaient été émis par la France.

⁷⁴ V. A. WEYEMBERGH, F. CATTEAU, *Arrêt "OG et PI"*, cit., pp. 365-366.

⁷⁵ Questionnaire Eurojust, cit.

⁷⁶ V. S. ADAM, P. VAN ELSUWEGE, *L'exigence du juge, paradigme de l'Union européenne comme Union de droit*, cit., p. 343; communication COM(2020) 306 final du 10 juillet 2020 de la Commission, *Tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE*.

apportées par la Cour s'inscrivent dans la recherche d'un équilibre plus juste entre l'efficacité du système de remise institué par le MAE et la protection des droits fondamentaux des individus concernés, celles-ci n'ont pas épuisé toutes les questions qui peuvent surgir en pratique. Il y a donc fort à parier que la question de l'indépendance nourrira encore d'importants débats, même en dehors du contexte du MAE. D'autant que la soumission de la procédure pénale aux exigences du droit européen n'a de cesse de se renforcer.

