

Autorité judiciaire et décision judiciaire

L'ordre du jour



La notion d'autorité judiciaire
dans la décision-cadre



La notion d'autorité judiciaire
dans différentes
jurisprudences



Exigences d'indépendance et
droit à une protection
juridictionnelle effective

Décision Cadre 2002/584/JHA sur le Mandat d'Arrêt Européen (DC MAE)

Considérant (5):

"L'objectif fixé à l'Union de devenir un espace de liberté, de sécurité et de justice conduit à supprimer l'extradition entre les Etats membres et à la remplacer par un système de remise entre **autorités judiciaires**".

Art. 1 (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, aux fins de l'exercice de poursuites pénales ou de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté."

Art. 6(1):

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

Décision Cadre 2002/584/JHA sur le Mandat d'Arrêt Européen (DC MAE)

► Notion d'autorité judiciaire émettrice

Art. 6(1):

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

Question essentielle:

Quelles sont les conditions à remplir pour être considéré comme une "autorité judiciaire d'émission" au sens de Art. 6(1) DC MAE?

Contexte des affaires :

Décisions de la CJUE du 10 novembre 2016 dans les affaires C-452/16 PPU (Poltorak), C-477/16 PPU (Kovalkovas) et C-453/16 (Özçelik).

Interprétation autonome et uniforme (la signification et la portée ne peuvent être laissées à l'appréciation de chaque État membre).

Participation à l'administration de la justice ;

1. L'autorité doit être en mesure d'assurer que "les décisions relatives aux MAE sont entourées de toutes les garanties propres à une telle décision, notamment celles résultant des droits fondamentaux", et donc que "l'ensemble de la procédure de remise entre EM s'effectue sous contrôle juridictionnel."

Décision Cadre 2002/584/JHA sur le Mandat d'Arrêt Européen (DC MAE)

► Notion d'autorité judiciaire émettrice

Art. 6(1):

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

Les États membres peuvent désigner, dans leur droit national, l'« autorité judiciaire » compétente pour délivrer un MAE.

Para. 30 et 31

La loi de l'État d'émission désigne l'autorité judiciaire compétente pour délivrer les MAE mais ne s'étend pas à la définition du terme "autorité judiciaire d'émission" lui-même. Ce terme nécessite une interprétation autonome et uniforme dans l'ensemble de l'UE.

Cas C-452/16 PPU Poltorak



Un MAE étant une décision judiciaire, seuls les MAE valablement délivrés par une autorité judiciaire doivent être exécutés.

Décision Cadre 2002/584/JHA sur le Mandat d'Arrêt Européen (DC MAE)

► Notion d'autorité judiciaire émettrice

Art. 6(1):

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

Cas C-452/16 PPU Poltorak

La notion au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre peut inclure les autorités d'un État membre qui, sans être nécessairement des juges ou des tribunaux, participent à l'administration de la justice pénale.

Paragraphe 33

- N'inclut pas la police ou un organe de l'exécutif
- Les procureurs seront considérés comme une autorité judiciaire émettrice si deux conditions sont remplies

Décision Cadre 2002/584/JHA sur le Mandat d'Arrêt Européen (DC MAE)

► Notion d'autorité judiciaire émettrice

Art. 6(1):

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

Cas C-452/16 PPU Poltorak

► Les procureurs seront considérés comme une autorité judiciaire émettrice si deux conditions sont remplies

- 1 ils doivent administrer ou participer à l'administration de la justice, ce qui doit être compris au sens large comme le fait de poursuivre des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale afin qu'elles puissent être traduites devant un tribunal ; et
- 2 ils doivent être en mesure d'agir en toute indépendance, notamment vis-à-vis de l'exécutif

► Système Allemand

- Le **procureur allemand** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Affaires jointes C-508/18 (OG) et C-82/19 PPU (PI)

Les défendeurs dont la remise à l'Irlande avait été demandée par les services de poursuite allemands ont soutenu qu'en fait, aucune « autorité judiciaire » au sens de l'Art. 6(1) DC MAE et de la jurisprudence antérieure de la CJUE n'était impliquée dans l'émission des mandats d'arrêt européens, car :

- Les parquets allemands ne sont habilités qu'à exécuter un mandat d'arrêt national délivré par un juge ou un tribunal ;
- Les parquets allemands ne jouissent pas d'un statut autonome et indépendant, mais sont soumis à une hiérarchie administrative dirigée par le ministre de la justice.

? La notion d'« autorité judiciaire émettrice », au sens de l'art. 6(1) [FD 2002/584], doit être interprétée en ce sens qu'elle **inclut les parquets d'un État membre** qui sont chargés de la poursuite des infractions pénales et sont subordonnés à un organe de l'exécutif de cet État membre, tel qu'un ministre de la justice, et peuvent être soumis, directement ou indirectement, à des orientations ou à des instructions dans un cas spécifique de la part de cet organe dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émission d'un mandat d'arrêt européen".

► Système Allemand

- Le **procureur allemand** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Affaires jointes C-508/18 (OG) et C-82/19 PPU (PI)

? La notion d'« autorité judiciaire émettrice », au sens de l'art. 6(1) [FD 2002/584], doit être interprétée en ce sens qu'elle **inclut les parquets d'un État membre** qui sont chargés de la poursuite des infractions pénales et sont subordonnés à un organe de l'exécutif de cet État membre, tel qu'un ministre de la justice, et peuvent être soumis, directement ou indirectement, à des orientations ou à des instructions dans un cas spécifique de la part de cet organe dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émission d'un mandat d'arrêt européen"

A Principe de l'autonomie procédurale

→ EM peuvent **désigner** dans leur législation nationale l'autorité judiciaire compétente pour délivrer des MAE.

Toutefois, il convient de tenir compte de la formulation, du contexte et de l'objectif de la DC MAE

► Le concept doit répondre cumulativement à deux critères !

► Système Allemand

- Le **procureur allemand** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Affaires jointes C-508/18 (OG) et C-82/19 PPU (PI)

A Principe de l'autonomie procédurale

→ EM peuvent **désigner** dans leur législation nationale l'autorité judiciaire compétente pour délivrer des MAE.

Toutefois, il convient de tenir compte de la formulation, du contexte et de l'objectif de la DC MAE

► Le concept doit répondre cumulativement à deux critères !
▼

- ❑ L'autorité participe à l'administration de la justice pénale dans un État membre de l'UE (à la différence, entre autres, des ministères ou des services de police, qui font partie de l'exécutif) ;
- ❑ L'autorité responsable de l'émission d'un MAE doit agir de manière indépendante dans l'exécution de ses fonctions (même si le MAE est basé sur un mandat d'arrêt national émis par un juge ou un tribunal).

► Système Allemand

- Le **procureur allemand** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Affaires jointes C-508/18 (OG) et C-82/19 PPU (PI)

A Application au cas concret

- ❑ L'autorité participe à **l'administration de la justice pénale** dans un État membre de l'UE (à la différence, entre autres, des ministères ou des services de police, qui font partie de l'exécutif) ;= **satisfait**
- ❑ L'autorité chargée d'émettre un MAE doit agir en toute indépendance dans l'exercice de ses fonctions (même si le MAE est basé sur un mandat d'arrêt national émis par un juge ou un tribunal).= **le système MAE implique un double niveau de protection**

niveau 1 la protection judiciaire d'une décision nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national

niveau 2 protection lors de la délivrance d'un MAE : l'autorité judiciaire "*doit notamment contrôler le respect des conditions nécessaires à la délivrance du MAE et examiner la proportionnalité du MAE*".

► Système Allemand

- Le **procureur allemand** en tant qu'"autorité judiciaire émettrice"

Affaires jointes C-508/18 (OG) et C-82/19 PPU (PI)

A Application au cas concret

niveau **1** la protection judiciaire d'une décision nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national

niveau **2** protection lors de la délivrance d'un MAE : l'autorité judiciaire "*doit notamment contrôler le respect des conditions nécessaires à la délivrance du MAE et examiner la proportionnalité du MAE*".

En conséquence, l'État membre doit garantir que « l'autorité judiciaire émettrice » remplit les conditions suivantes :

- ☐ Exercer ses responsabilités de manière objective ;
- ☐ Prendre en compte toutes les preuves à charge et à décharge ;
- ☐ Ne pas être exposée au risque que son pouvoir de décision soit soumis à des directives ou instructions externes, émanant de l'exécutif.

► Système Allemand

- Le **procureur allemand** en tant qu'"autorité judiciaire émettrice"

Affaires jointes C-508/18 (OG) et C-82/19 PPU (PI)

A Application au cas concret

- "Il ne fait aucun doute que la décision d'émettre un MAE relève de cette autorité et non, en dernier ressort, de l'exécutif".
- si l'autorité à laquelle l'EM confère la compétence d'émettre des MAE n'est pas elle-même une juridiction, la décision d'émettre un MAE - et la proportionnalité de cette décision - doit faire l'objet d'une procédure judiciaire, "qui répond pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective".
- L'existence abstraite de pouvoirs ministériels permettant d'influencer politiquement les décisions des procureurs suffit.

► Système Allemand

- Le **procureur allemand** en tant qu'"autorité judiciaire émettrice"

Affaires jointes C-508/18 (OG) et C-82/19 PPU (PI)



Conclusion

- + le premier critère est rempli
- + Le second critère (indépendance) n'est pas rempli dans le cas des services de poursuite allemands.

Le fait que le ministre de la justice dispose d'un pouvoir "externe" de donner des instructions dans des cas spécifiques lui permettant d'avoir une **influence directe** sur la décision de délivrer ou non un MAE signifiait que les bureaux des procureurs publics ne relevaient pas de la notion d'"autorité judiciaire émettrice" au sens de l'article 6(1) de la décision-cadre 2002/584.

Et ce, malgré l'existence de garanties juridiques et même si ce pouvoir n'a pas été exercé

L'existence d'une voie de recours ne protège pas en soi les parquets du risque que leurs décisions fassent l'objet d'une instruction, dans un cas précis, du ministre de la justice dans le cadre de la délivrance d'un MAE.

► Système lituanien

- Le **procureur lituanien** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-509/18 (PF)

- MAE délivré pour les poursuites par le procureur général (le procureur le plus haut placé en Lituanie, indépendant à la fois de l'exécutif et du judiciaire).
- PF a contesté la validité de ce MAE, au motif, entre autres, que le procureur général de Lituanie n'est pas une "autorité judiciaire".
- La Cour suprême irlandaise pose une question à la CJUE

? Le procureur général de Lituanie peut-il être considéré comme une "autorité judiciaire émettrice" ? Seuls les juges et les tribunaux peuvent-ils émettre MAE?

A Selon l'avocat général *Campos Sánchez-Bordona*, l'expression "autorité judiciaire d'émission" n'inclut pas l'institution du ministère public. La privation de liberté ne peut être autorisée que par un tribunal *stricto sensu*. L'indépendance judiciaire est différente de "l'indépendance d'une autorité".

► Système lituanien

- Le **procureur lituanien** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-509/18 (PF)

? Le procureur général de Lituanie peut-il être considéré comme une "autorité judiciaire émettrice" ? Seuls les juges et les tribunaux peuvent-ils émettre MAE?

A Selon l'avocat général *Campos Sánchez-Bordona*, l'expression "autorité judiciaire d'émission" n'inclut pas l'institution du ministère public. La privation de liberté ne peut être autorisée que par un tribunal *stricto sensu*. L'indépendance judiciaire est différente de "l'indépendance d'une autorité".

Le concept d'"autorité judiciaire d'émission" (art. 6(1), DC MAE) inclut le procureur général d'un EM si :

- ☐ Il/elle est institutionnellement indépendant(e) du pouvoir judiciaire ;
- ☐ Il est responsable de la conduite des poursuites pénales ;
- ☐ dont la situation juridique, dans cet État membre, garantit l'indépendance par rapport à l'exécutif en ce qui concerne l'émission de MAE ;
- ☐ La décision d'émettre un MAE peut faire l'objet d'une procédure judiciaire qui répond pleinement aux exigences inhérentes à une protection judiciaire efficace.

► Système lituanien

- Le **procureur lituanien** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-509/18 (PF)

- A**
1. Le **procureur général** joue un rôle essentiel dans la conduite des procédures pénales → participe à l'administration de la justice pénale.
 2. Le MAE implique un **double niveau de protection** des droits procéduraux et fondamentaux : "la délivrance d'un MAE, susceptible de porter atteinte au droit à la liberté de la personne concernée, consacré par l'art. 6 de la Charte : la protection juridictionnelle implique qu'une décision répondant aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective soit adoptée, au moins, à l'un des deux niveaux de cette protection" (**para 46**) → si le MAE n'est pas délivré par un juge, le mandat d'arrêt national doit répondre à certaines exigences

L'autorité judiciaire compétente pour délivrer le MAE doit examiner le respect des conditions de délivrance du MAE, y compris la **proportionnalité**.
PF doit vérifier que les conditions nécessaires à la commande du MAE sont remplies.

L'autorité judiciaire doit être capable d'exercer ses responsabilités de manière objective, en prenant en considération toutes les preuves à charge et à décharge, sans être exposée au risque que son pouvoir de décision soit soumis à des orientations ou instructions externes, émanant de l'exécutif, de sorte qu'il ne fasse aucun doute que la décision de délivrer un MAE relève de cette autorité et non, en dernier ressort, de l'exécutif.
Les procureurs bénéficient de l'indépendance conférée par la Constitution qui garantit l'absence d'influence extérieure de l'exécutif.

La CJUE a laissé à la juridiction de renvoi le soin de vérifier également si une décision de ce procureur peut faire l'objet d'une procédure judiciaire répondant pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective.

► Système autrichien

- Le **procureur autrichien** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-489/19 PPU NJ

- Délivrance d'un MAE à des fins de poursuites
- Question de suivi de l'arrêt de la CJUE dans les affaires OG et PI

? Un procureur qui reçoit des directives ou des instructions de l'exécutif (en l'occurrence le ministre fédéral autrichien de la justice) dans une affaire spécifique, mais dont les décisions d'émettre des MAE doivent être approuvées par un tribunal, peut-il être considéré comme une "autorité judiciaire émettrice" ?

A Le concept d' « autorité judiciaire émettrice » (art. 6(1), DC MAE) est respecté si :

- ☐ L'examen par le tribunal de la décision du procureur est d'office, indépendant et objectif ;
- ☐ Le tribunal a accès à l'ensemble du dossier pénal auquel s'ajoutent toutes les directives ou instructions spécifiques de l'exécutif ;
- ☐ Le tribunal est en mesure de contrôler les conditions d'émission et la proportionnalité des mandats d'arrêt, adoptant ainsi une décision autonome qui leur donne leur forme définitive.

► Système autrichien

- Le **procureur autrichien** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-489/19 PPU NJ

- A** Le procureur qui délivre le MAE n'est pas indépendant : le ministre de la Justice peut donner des instructions dans un cas particulier.

Mais la décision d'émettre un MAE satisfait aux exigences de validité parce que le MAE est soumis à un **contrôle juridictionnel ex officio** avant que le MAE ne produise des effets juridiques :

- ✓ Le droit autrichien prévoit que les décisions d'émission d'un mandat d'arrêt national et d'un MAE **doivent être approuvées**, pour pouvoir être transmises, par une juridiction qui doit procéder, à cet égard, à un examen des conditions de l'émission et de sa proportionnalité
- ✓ **Toute instruction de l'exécutif doit être écrite et versée au dossier pénal** qui est transmis intégralement à la juridiction chargée du visa.

► Système autrichien

- Le **procureur autrichien** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-489/19 PPU NJ

A

Le **contrôle de proportionnalité** effectué par cette juridiction porte, dans le cadre du visa d'un mandat d'arrêt national, sur **les effets de la seule privation de liberté** causée par celui-ci et, dans le cadre du visa d'un MAE, **sur l'atteinte aux droits de l'intéressé qui va au-delà des atteintes à son droit à la liberté déjà examinées**

comprend les effets de la procédure de remise et du transfert de la personne concernée résidant dans un État membre autre que l'Autriche sur les relations sociales et familiales de cette personne

- ✓ Le tribunal peut ordonner des **enquêtes supplémentaires** : il n'est pas lié par le procureur.
- ✓ **Droit de recours** : la décision d'approbation peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal.

► Système français

- Le **procureur français** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Case C-489/19 PPU NJ

- MAE émis par les procureurs français, demandant la remise de JR du Luxembourg et de YC des Pays-Bas aux fins de poursuites judiciaires
- question de suivi de l'arrêt de la CJUE dans les affaires OG / PI et PF

? Un procureur qui reçoit des directives ou des instructions de l'exécutif (en l'occurrence le ministre fédéral autrichien de la justice) dans une affaire spécifique, mais dont les décisions d'émettre des MAE doivent être approuvées par un tribunal, peut-il être considéré comme une "autorité judiciaire émettrice" ?

- ☐ Le ministère de la Justice (ici : France) ne peut pas donner d'instructions dans des cas spécifiques mais donne des instructions générales sur la politique de justice pénale ;
- ☐ Le procureur français émetteur est subordonné à ses supérieurs hiérarchiques et est donc tenu de suivre les instructions/directions ;
- ☐ Il est à la fois l'organe de poursuite compétent et l'autorité qui contrôle les conditions d'émission des MAE et leur proportionnalité, ce qui soulève des doutes quant à l'impartialité ;
- ☐ Il n'existe pas de recours juridique distinct pour la personne concernée contre la décision d'émettre un MAE et sa proportionnalité. Au lieu de cela, les procureurs s'appuient sur la décision du juge (d'instruction) qui examine la légalité de l'émission du mandat d'arrêt national ?

► Système français

- Le **procureur français** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Case C-489/19 PPU NJ

A

Le procureur de la République français a-t-il un statut indépendant ?

Pour l'indépendance, il importe peu que:

- Des instructions générales du ministère de la justice peuvent être données ;
- Les procureurs sont soumis à des instructions internes de la part de leurs supérieurs hiérarchiques ;
- Les procureurs mènent en même temps des poursuites pénales et émettent des MAE.

Les conditions de la protection établie aux deux niveaux sont remplies si la proportionnalité de la décision du ministère public d'émettre un MAE fait l'objet d'un contrôle judiciaire avant, ou pratiquement en même temps que l'adoption de cette décision, ou même ultérieurement. Il n'y a pas de problème non plus si cette appréciation est faite au préalable par la juridiction qui adopte la décision nationale susceptible de constituer ultérieurement la base du MAE.

La (double) protection effective nécessaire est-elle assurée ?

► Système belge

- Le **procureur belge** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-627/19 PPU, ZB

- Le MAE a été délivré par le procureur aux fins de l'exécution d'une peine.
- Question de suivi des arrêts antérieurs de la CJUE



La décision d'émettre un MAE doit-elle pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel répondant pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, notamment la proportionnalité de la décision, si le MAE a été émis aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté ?



Il n'est pas nécessaire de procéder à un contrôle judiciaire distinct de la délivrance d'un MAE. La protection judiciaire effective de la personne recherchée sur la base d'un MAE délivré aux fins d'exécution d'une peine est assurée par le jugement exécutoire.

- ▶ Système belge
 - ▶ Le **procureur belge** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-489/19 PPU NJ

A

L'indépendance des procureurs belges dans la conduite des enquêtes et des poursuites individuelles est garantie par la **Constitution belge** : si le ministre de la Justice peut établir des directives en matière de politique pénale, celles-ci ne constituent pas des injonctions ou des instructions visant un cas particulier

Les exigences d'indépendance diffèrent lorsque le MAE est délivré aux fins d'exécution d'une peine plutôt que de poursuites : l'existence d'une procédure judiciaire antérieure statuant sur la culpabilité de la personne recherchée permet à l'autorité judiciaire d'exécution de présumer que la décision de délivrer un MAE aux fins d'exécution d'une peine résulte d'une procédure nationale dans le cadre de laquelle la personne faisant l'objet d'un jugement exécutoire a bénéficié de toutes les garanties propres à l'adoption de ce type de décision, en particulier celles résultant des droits fondamentaux et des principes juridiques fondamentaux.

► Système hollandais

- Le **procureur hollandais** en tant qu'autorité judiciaire émettrice

Cas C-510/19 (AZ et autres)

Le ministère public néerlandais (Openbaar Ministerie) a donné son accord à une extension des poursuites pour des infractions qui ne figuraient pas dans le MAE initial présenté par les autorités belges.

? Le concept d'« autorité judiciaire d'émission » doit-il être transféré à celui d'« autorité judiciaire d'exécution » (article 6(2) DC MAE) ?

A Oui, le concept est transférable.

- Tout comme la délivrance d'un MAE, l'exécution est susceptible de porter atteinte à la liberté de la personne recherchée.
- Contrairement à la procédure de délivrance d'un MAE, il n'y a pas de double niveau de protection des droits fondamentaux si l'autorité judiciaire d'exécution intervient.

Étant donné que le procureur néerlandais peut recevoir des instructions du ministre néerlandais de la justice dans des cas spécifiques, il ne constitue pas une "autorité judiciaire d'exécution". Par conséquent, le consentement donné par les Pays-Bas pour ne pas appliquer la règle de la spécialité est nul.