

Affaire C-627/19 PPU

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

22 août 2019

Juridiction de renvoi :

Rechtbank Amsterdam (Nederland)

Date de la décision de renvoi :

22 août 2019

Partie demanderesse :

Openbaar Ministerie (Ministère public)

Partie défenderesse :

ZB

RECHTBANK AMSTERDAM

INTERNATIONALE RECHTSHULPKAMER

(tribunal d'Amsterdam)

(chambre d'entraide judiciaire internationale)

[omissis]

Date de la décision : 22 août 2019

JUGEMENT

INTERLOCUTOIRE

Statuant sur la demande dont le procureur a saisi ce tribunal au titre de l'article 23 de l'Overleveringswet (loi relative à la remise). Cette demande date du 3 mai 2019 et concerne notamment l'examen d'un mandat d'arrêt européen.

Ce mandat d'arrêt européen a été émis le 24 avril 2019 par le procureur du Roi, parquet du procureur du Roi de Bruxelles (Belgique) et tend à l'arrestation et la remise de

ZB, né à [omissis] le [omissis],

sans domicile ni résidence fixe aux Pays-Bas,

détenu à un autre titre au centre pénitentiaire de Vught,

ci-après la « personne réclamée ».

1. Déroulement de la procédure

1.1 La demande d'examen du mandat d'arrêt européen a été retenue à l'audience publique du 18 juin 2019. L'examen a eu lieu en présence du procureur M. Diependaal. La personne réclamée a renoncé à son droit d'être entendue à l'audience. Elle s'est fait représenter par son conseil M^e M.A.C. de Bruijn, avocat à Amsterdam.

1.2 Le 18 juin 2019, le tribunal a ordonné l'incarcération de la personne réclamée.

1.3 Le 18 juin 2019, le tribunal a clos l'instruction d'audience et rendu une décision interlocutoire le 2 juillet 2019. L'instruction d'audience est rouverte pour permettre au procureur de poser des questions complémentaires à l'autorité d'émission à la suite des arrêts du 27 mai 2019 OG et PI¹ et PF² de la Cour de justice de l'Union européenne.

1.4 L'examen de la demande a été poursuivi à l'audience publique du 25 juillet 2019. L'examen a eu lieu en présence du procureur M U.E.A. [Or. 2] Weitzel. La personne réclamée a renoncé à son droit d'être entendue à l'audience. Elle s'est fait représenter par son conseil M^e M.A.C. de Bruijn. Le tribunal a suspendu l'instruction d'audience pour une durée déterminée, à savoir jusqu'à l'audience du 8 août 2019, et demandé à cet égard au conseil et au procureur d'énoncer éventuellement, au plus tard le 2 août 2019, des questions qui devraient selon eux être posées aux autorités belges.

1.5 L'examen de la demande a été poursuivi à l'audience publique du 8 août 2019. L'examen a eu lieu en présence des procureurs M.K. van der Schaft et M. N.R. Bakkenes. La personne réclamée a renoncé à son droit d'être entendue à l'audience. Elle s'est à nouveau fait représenter par son conseil M^e De Bruijn.

¹ Arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456.

² Arrêt du 27 mai 2019, PF (Procureur général de Lituanie), C-509/18, EU:C:2019:457.

1.6 À l'audience du 8 août 2019, le conseil a introduit une demande de suspension de l'érou extraditionnel. Avec l'accord du conseil le tribunal a clos l'instruction à l'issue de l'audience du 8 août 2019. Dans un même contexte, le tribunal a prorogé de trente jours le délai dans lequel il devrait statuer au titre de l'article 22, paragraphe 1, de la loi relative à la remise et a ensuite prorogé pour une durée indéterminée le délai dans lequel il devrait statuer au titre de l'article 22, paragraphe 3, de la loi relative à la remise parce qu'il a besoin de ces prorogations pour statuer sur la remise sollicitée. À l'audience du 8 août, le tribunal a annoncé son jugement vraisemblablement pour le 22 août 2019.

2. Question préjudicielle

Législation de l'Union

2.1 Les articles 1^{er} et 6 de la décision-cadre 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1) se lisent comme suit dans les passages qui nous intéressent :

Article 1^{er}

Définition du mandat d'arrêt européen et obligation de l'exécuter

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.

(...)

Article 6

Détermination des autorités judiciaires compétentes

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

(...)

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

Législation nationale

2.2 L'Overleveringswet (Stb 2004, 195) (loi relative à la remise) met en œuvre la décision-cadre 2002/584/JAI. L'article premier de la loi relative à la remise se lit comme suit dans les passages qui nous intéressent :

Dans la présente loi on entend par :

(...)

b. mandat d'arrêt européen : la décision établie par écrit d'une autorité judiciaire d'un État membre de l'Union européenne visant à l'arrestation et à la remise d'une personne par l'autorité judiciaire d'un autre État membre ;

(...)

i. autorité judiciaire d'émission : l'autorité judiciaire d'un État membre de l'union européenne habilitée par la législation nationale à décerner un mandat d'arrêt européen ;

(...)

Faits et circonstances pertinents

2.3 Le 3 mai 2019, la personne réclamée a été arrêtée aux Pays-Bas au titre d'un mandat d'arrêt européen.

2.4 Le mandat d'arrêt européen a été émis le 24 avril 2019 par le ministère public (« procureur du Roi ») de Bruxelles (Belgique). Le mandat d'arrêt européen tend à la remise de la personne réclamée aux fins de l'exécution d'un jugement du 7 février 2019 du tribunal francophone de première instance de Bruxelles, condamnant la personne réclamée à des peines d'emprisonnement de trente mois et d'un an.

2.5 Au vu des informations fournies par les autorités belges, le tribunal constate qu'un procureur belge participe à l'administration de la justice en Belgique et agit de manière indépendante ; il ne court pas le risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part du pouvoir exécutif tel un ministre de la Justice, dans le cadre de l'adoption d'une décision relative à l'émission d'un mandat d'arrêt européen. Par courrier électronique du 17 juin 2019, le substitut du procureur du roi, W. Baert, a avisé l'Internationaal Rechtshulp Centrum (centre de coopération judiciaire internationale) d'Amsterdam comme suit :

« La Constitution belge garantit l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles (article 151, paragraphe 1, de la Constitution).

Cette indépendance ne se trouve nullement limitée par la faculté du ministre de la Justice d'ordonner la poursuite devant un tribunal belge. La compétence du ministre de la Justice ne va pas jusqu'à pouvoir donner des instructions spécifiques sur la manière dont l'instruction doit être conduite ni ne comporte la moindre compétence relativement à des mesures d'instruction en ce compris l'émission d'un mandat d'arrêt européen. La

compétence ne porte de surcroît que sur des faits déterminés et ne peut jamais porter sur une personne spécifique.

Le ministre de la Justice peut également arrêter des directives obligatoires de politique criminelle y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. Ces directives ne sont pas des injonctions ni des instructions données dans des affaires particulières. L'indépendance du [Or. 4] procureur garantit de surcroît qu'il ou elle a toujours la possibilité de déroger à ces directives au vu des éléments concrets de l'affaire (article 151, paragraphe 1, de la Constitution) ».

Compte tenu de ces éléments, le procureur belge répond à tout le moins à deux des conditions requises pour être qualifié d'« autorité judiciaire d'émission » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/584, étant les conditions définies par la Cour de justice de l'Union européenne aux points 73 et 74 de l'arrêt OG et PI³.

2.6 Interrogées sur la question de savoir si la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen, et notamment sa proportionnalité, est susceptible en Belgique d'un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux conditions inhérentes à une protection juridictionnelle effective, telle que visée au point 75 de l'arrêt OG et PI de la Cour de justice, les autorités belges d'émission ont donné les informations suivantes :

Par courrier électronique du 17 juin 2019 (par le substitut du procureur du Roi, W. Baert) :

« (...) la loi belge actuelle relative au mandat d'arrêt européen ne prévoit toutefois pas en ce moment la possibilité d'introduire un recours contre la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen ».

Le 24 juillet 2019 (par le substitut du procureur du roi, W. Baert) :

« (...) En ce qui concerne la question de savoir s'il est possible en Belgique d'agir en justice, sur le plan civil ou administratif, contre l'émission d'un mandat d'arrêt européen par le parquet du procureur du Roi, en particulier à l'endroit du caractère proportionné d'une telle décision :

Le collège des procureurs généraux de Belgique estime qu'il ne ressort pas de l'arrêt de la Cour de justice qu'une voie de recours doit pouvoir être exercée pour un mandat d'arrêt européen émis par le parquet du procureur du Roi dans la phase de l'exécution de la peine, tel celui émis contre M. ZB ».

Considérations

³ Arrêt du 27 mai 2019, OG et PI (Parquets de Lübeck et de Zwickau), C-508/18 et C-82/19 PPU, EU:C:2019:456.

2.7 Les informations données par les autorités belges suscitent la question de savoir si la condition figurant au point 75 de l'arrêt OG et PI voulant que la décision du procureur d'émettre un mandat d'arrêt européen et, notamment, le caractère proportionné d'une telle décision doivent pouvoir être soumis à un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, s'applique également si le mandat d'arrêt européen tend à l'exécution d'une peine privative de liberté.

2.8 Le tribunal lit l'arrêt du 27 mai 2019 dans les affaires OG et PI comme suit. Le tribunal estime que, compte tenu des considérations que la Cour a émises dans son arrêt OG et PI, un procureur peut être qualifié d'autorité judiciaire d'émission s'il participe à l'administration de la justice dans l'État membre d'émission, qu'il agit de manière indépendante et que la décision du procureur d'émettre un mandat d'arrêt européen est susceptible d'un recours juridictionnel. Le tribunal estime que la faculté requise d'un recours juridictionnel ressort du point 75 de l'arrêt OG et PI. La Cour de justice prescrit au point 75 en une seule phrase : **[Or. 5]**

« lorsque le droit de l'État membre d'émission attribue la compétence pour émettre un mandat d'arrêt européen à une autorité qui, tout en participant à l'administration de la justice de cet État membre, n'est pas elle-même une juridiction, la décision d'émettre un tel mandat d'arrêt et, notamment, le caractère proportionné d'une telle décision doivent pouvoir être soumis, dans ledit État membre, à un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective ».

Les termes « un tel mandat d'arrêt » ne peuvent que viser le « mandat d'arrêt européen » et ne sont pas susceptibles de viser un mandat autre que le mandat d'arrêt européen, et en particulier pas le mandat d'arrêt national dont procède le mandat d'arrêt européen.

Dans des affaires antérieures de remise, le procureur a soutenu que le critère du point 75 ne joue pas parce qu'il suffirait qu'à un seul des deux niveaux de protection visés au point 68 doive être prise une décision répondant aux conditions requises d'une protection juridictionnelle effective, ce qui amène le tribunal à émettre les considérations suivantes.

Le tribunal estime que les deux niveaux de protection des droits en matière de procédure et des droits fondamentaux visés au point 67 impliquent notamment, ainsi qu'il découle du point 68, qu'une décision soit adoptée « à tout le moins » à l'un des deux niveaux – le mandat d'arrêt national et le mandat d'arrêt européen – qui satisfait aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective. Cela signifie que, lorsqu'un mandat d'arrêt européen est émis par une autorité qui participe certes à l'administration de la justice mais qui n'est pas un juge ni une juridiction, le mandat d'arrêt national doit bel et bien être émis par un juge ou par une juridiction. Le point 69 se lit comme suit :

« Il s'ensuit que, lorsque le droit de l'État membre d'émission attribue la compétence pour émettre un mandat d'arrêt européen à une autorité qui, tout en participant à l'administration de la justice de cet État membre, n'est pas un juge ou une juridiction, la décision judiciaire nationale, telle qu'un mandat d'arrêt national, sur laquelle se greffe le mandat d'arrêt européen, doit, pour sa part, satisfaire à de telles exigences ».

Il découle du point 68 qu'une décision d'un juge ou d'une juridiction doit intervenir, à tout le moins, à l'un des deux niveaux. Dans le cas de figure décrit au point 69 ci-dessus, le niveau de protection est garanti au niveau national, à savoir le mandat d'arrêt national dont procède la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen, ainsi qu'il ressort du point 70.

Il découle des points 71 et 72 qu'il incombe ensuite à l'autorité qui décide d'émettre le mandat d'arrêt européen de garantir le deuxième niveau de protection, *« et ce même lorsque ce mandat d'arrêt européen se fonde sur une décision nationale rendue par un juge ou une juridiction ».*

Dans le cadre de ce deuxième niveau de protection il faut tout d'abord que l'autorité judiciaire d'émission ne soit pas exposée, dans le cadre de l'adoption d'une décision d'émettre un mandat d'arrêt européen, « à un quelconque risque d'être soumise notamment à une instruction individuelle de la part du pouvoir exécutif » (points 73 et 74). Lorsque la compétence pour émettre un mandat d'arrêt européen est conférée à une autorité (totalement indépendante) qui participe à l'[Or. 6] administration de la justice mais n'est pas elle-même un juge ni une juridiction, il faut également (*« en outre »* point 75) que la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen et, notamment, le caractère proportionné d'une telle décision puisse être soumise à un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, en d'autres termes à une procédure devant un juge ou une juridiction.

Rien dans les termes du point 68, et en particulier pas les termes « à tout le moins » n'exclut que la condition visée au point 75 soit requise lorsque la décision au niveau national est prise par un juge ou une autorité judiciaire. Le point 68 ne requiert rien de plus qu'un juge ou une juridiction prenant la décision nationale ou émettant le mandat d'arrêt européen. Dans le premier cas le point 75 ajoute que la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen prise par une autorité autre qu'un juge ou une juridiction doit pouvoir être susceptible d'un recours juridictionnel devant un juge ou une juridiction.

Les conditions requises par le point 75 et le point 68 sont donc côte à côte.

Tout cela découle également de l'arrêt que la Cour a rendu le même jour dans l'affaire PF⁴. Dans cette affaire, le mandat d'arrêt national avait été émis par une juridiction (voir *Minister for Justice and Equality c PF* [2017] IEHC 232

⁴ Arrêt du 27 mai 2019, PF (Procureur général de Lituanie), C-509/18, EU:C:2019:457.

[27 février 2017], points 22 et 54 de l'arrêt), le procureur général de Lituanie participe à l'administration de la justice pénale dans l'État membre concerné (point 42) et son statut lui confère également une garantie d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif (point [5]6) mais il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier

« si les décisions de ce procureur d'émettre un mandat d'arrêt européen peuvent faire l'objet d'un recours qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective ».

Même si le mandat d'arrêt national a été décerné par un juge ou une juridiction, la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen doit être susceptible d'un recours juridictionnel devant un juge ou une juridiction lorsque cette décision a été adoptée par une autorité autre qu'un juge ou une juridiction. Le tribunal estime que cette question est « éclairée » (voir Rb. Amsterdam 5 juillet 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4852). En l'espèce, la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen ayant été prise par le ministère public belge et donc pas par un juge ni par une juridiction, la lettre des arrêts veut que les deux conditions requises aux points 68 et 75 de l'arrêt OG et PI soient remplies.

2.9 Dans une décision interlocutoire du 4 juin 2019 (ECLI:NL:RBAMS:2019:4010), le tribunal a considéré que, bien que dans les arrêts OG et PI il s'agisse de mandats d'arrêt européens aux fins de poursuite, les considérations émises sur la protection que l'autorité judiciaire d'émission doit offrir dans l'adoption de sa décision sur l'émission d'un mandat d'arrêt européen sont énoncées dans des termes tels que l'on n'y voit aucune distinction entre les mandats d'arrêt européens aux fins de poursuite et les mandats d'arrêt aux fins d'exécution. Le tribunal persiste dans cette analyse. **[Or. 7]**

2.10 Depuis l'arrêt du 27 mai 2019, le tribunal a constaté à l'égard de deux États membres sur la base d'informations fournies par les autorités de ces États membres que les ordres juridiques de ces États membres ne prévoient pas la possibilité de soumettre à un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, telle que visée au point 75 de l'arrêt OG et PI, la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen et, notamment, le caractère proportionné d'une telle mesure.

2.11 Dans les deux cas, il s'agissait de mandats d'arrêt européen aux fins de poursuite et dans les deux cas tant l'autorité d'émission que le ministère public néerlandais soutenaient que le point 75 de l'arrêt ne vise pas le cas dans lequel le mandat d'arrêt européen procède d'une décision d'un juge ou d'une juridiction. Le tribunal a exposé plus haut qu'il ne pouvait pas faire sienne cette position et pourquoi. En l'espèce, le mandat d'arrêt européen tend à l'exécution d'une peine privative de liberté. Dans un tel cas, le mandat d'arrêt européen procède nécessairement d'une décision d'un juge ou d'une juridiction. Tant l'autorité d'émission que le ministère public néerlandais ont soutenu que le point 75 ne s'applique pas à un mandat d'arrêt européen qui tend à l'exécution d'une peine

privative de liberté. Étant donné qu'il existe une divergence de vues dans l'interprétation de l'arrêt du 27 mai 2019 sur plusieurs points entre le tribunal et des autorités d'émission d'autres États membres, comme le montrent également des décisions de renvoi que le tribunal prend aujourd'hui dans deux autres affaires, et que ces divergences de vues ne sont pas souhaitables, le tribunal estime sage de soumettre également ce point de divergence à la Cour de justice.

2.12 C'est la raison pour laquelle le tribunal va demander en substance à la Cour de justice si un recours juridictionnel doit être ouvert contre une décision d'un ministère public d'émettre un mandat d'arrêt européen et, notamment, le caractère proportionné de cette mesure, lorsque le mandat d'arrêt européen tend à l'exécution d'une peine privative de liberté.

2.13 Le tribunal trouve que les éléments suivants intéressent la réponse à la question. Même lorsque le mandat d'arrêt européen tend à l'exécution d'une peine privative de liberté et que le mandat d'arrêt européen procède d'un jugement exécutoire d'un juge ou d'une juridiction, le tribunal estime qu'il est nécessaire que l'indépendance du ministère public qui a émis le mandat d'arrêt européen soit garantie. Au stade de l'exécution de la peine, il importe en effet toujours que l'on contrôle de manière indépendante si les conditions d'émission d'un mandat d'arrêt européen sont réunies et, notamment, si son émission est proportionnée. La seule circonstance qu'un jugement exécutoire a été rendu contre la personne réclamée, ne veut en effet pas dire que l'émission d'un mandat d'arrêt européen aux fins d'exécution de la peine privative de liberté infligée par ce jugement soit tout bonnement proportionnée. L'appréciation du caractère proportionné de l'émission d'un tel mandat d'arrêt européen ne gît généralement pas dans le jugement exécutoire que le juge ou la juridiction a rendu. Qui plus est, entre le moment auquel le jugement devient exécutoire et la décision d'émettre le mandat d'arrêt européen, il peut s'écouler un certain temps durant lequel peuvent s'être produits de nouveaux faits et circonstances qui intéressent le caractère proportionné de la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen. Si l'on poursuit le raisonnement, il ne semble y avoir aucune bonne raison d'admettre que, lorsqu'un mandat d'arrêt européen est émis par un ministère public aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté, il ne soit pas nécessaire de prévoir un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective. [Or. 8]

Conclusion

2.14 La Cour de justice ne s'est pas encore penchée sur la question de savoir si la faculté d'introduire un recours juridictionnel visée au point 75 doit aussi exister lorsqu'un mandat d'arrêt européen tend à l'exécution d'une sanction privative de liberté. Nous avons exposé plus haut en quoi il est souhaitable de soumettre cette question à la Cour de justice. La réponse à cette question est en outre nécessaire à la décision que le tribunal doit prendre dès lors qu'une réponse affirmative à la question énoncée au point 2.15 voudrait dire que le tribunal ne peut pas examiner

au fond le mandat d'arrêt européen et ne peut pas statuer sur la demande de remise alors qu'une réponse négative à la question pourrait conduire à accorder la remise.

2.15 Le tribunal va dès lors poser la question suivante à la Cour de justice :

Lorsqu'un mandat d'arrêt européen tend à l'exécution d'une peine privative de liberté infligée par une décision exécutoire d'un juge ou d'une juridiction et qu'il a été émis par un procureur, qui participe à l'administration de la justice dans l'État membre d'émission, et dont l'indépendance est garantie dans l'exercice de ses tâches inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen, la condition voulant qu'un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, soit ouvert contre la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen et, notamment, le caractère proportionné d'une telle décision, est-elle toujours requise ?

3. Demande de procédure préjudicielle d'urgence

3.1 Le tribunal demande à la Cour de justice de soumettre le présent renvoi préjudiciel à la procédure d'urgence visée à l'article 267, quatrième alinéa, TFUE et à l'article 107 du règlement de procédure.

3.2 La question préjudicielle concerne un domaine visé au titre V de la troisième partie du TFUE.

3.3 La personne réclamée a été placée sous écrou extraditionnel dans l'attente de la décision du tribunal sur la demande de remise. Le tribunal ne peut pas prendre cette décision tant que la Cour n'aura pas répondu aux questions préjudicielles. La réponse urgente de la Cour de justice aux questions préjudicielles a donc une incidence directe et déterminante sur la durée du placement sous écrou extraditionnel de la personne réclamée.

4. Conclusion

L'instruction d'audience doit être rouverte pour soumettre la question préjudicielle à la Cour de justice. **[Or. 9]**

5. Décision

ROUVRE l'instruction d'audience ;

DEMANDE à la Cour de justice de l'Union européenne de statuer sur la question suivante :

Lorsqu'un mandat d'arrêt européen tend à l'exécution d'une peine privative de liberté infligée par une décision exécutoire d'un juge ou d'une juridiction et qu'il a été émis par un procureur, qui participe à l'administration de la justice dans

l'État membre d'émission, et dont l'indépendance est garantie dans l'exercice de ses tâches inhérentes à l'émission d'un mandat d'arrêt européen, la condition voulant qu'un recours juridictionnel qui satisfait pleinement aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, soit ouvert contre la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen et, notamment, le caractère proportionné d'une telle décision, est-elle toujours requise ?

[suspension] [information procédurale] [**Or. 10**]

[omissis]

[signatures]

Prononcé à l'audience publique du 22 août 2019

[information procédurale]

DOCUMENT DE TRAVAIL