Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 2 mars 2016 [1]

Affaire C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

[demande de décision préjudicielle formée par la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj, Roumanie)]

«Renvoi préjudiciel — Coopération policière et judiciaire en matière pénale — Décision-cadre 2002/584/JAI — Mandat d'arrêt européen — Article 8, paragraphe 1, sous c) — Absence de mandat d'arrêt national préalable et distinct du mandat d'arrêt européen — Conséquence»

1. Une législation nationale qui prévoit que le champ d'application du mandat d'arrêt européen s'étend au territoire de l'État membre d'émission et qui autorise, en conséquence, l'émission de ce mandat aux fins de l'exercice de poursuites pénales sans délivrance préalable d'un mandat d'arrêt national distinct est-elle conforme à la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres [2], telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009 [3]?

2. Telle est la question posée par la présente demande de décision préjudicielle qui, portant sur l'interprétation des articles 3, 4 et 8 de la décision-cadre, a été formée à l'occasion d'une demande de mise à exécution, en Roumanie, d'un mandat d'arrêt européen émis, le 23 mars 2015, par le Mátészalkai járásbíróság (tribunal local de Mátészalka, Hongrie) à l'encontre de M. Bob-Dogi, ressortissant roumain arrêté dans son pays le 2 avril 2015 avant d'être placé sous contrôle judiciaire.

3. La Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj) demande, en substance, si le «mandat d'arrêt» dont l'existence doit être indiquée dans le mandat d'arrêt européen, en application de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre, s'entend d'un mandat d'arrêt national distinct du mandat d'arrêt européen et délivré préalablement à celui-ci et si, en cas de réponse affirmative à cette question, l'absence de mandat d'arrêt national répondant à cette exigence doit être regardée comme constituant un motif implicite de non-exécution du mandat d'arrêt européen.

4. Sous leur technicité apparente, ces questions dissimulent un enjeu essentiel pour l'avenir des instruments de reconnaissance mutuelle et, partant, pour la construction de l'espace judiciaire européen, qui tient à la définition des garanties mises en place pour assurer le respect des droits fondamentaux dans le cadre du mécanisme du mandat d'arrêt européen, dont la mise à exécution implique nécessairement une privation, plus ou moins longue, de liberté.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 190, p. 1.

3 — JO L 81, p. 24, ci-après la «décision-cadre».

5. Nous n'avons pas d'hésitation sur la réponse, une fois constaté, d'une part, que l'examen de la législation hongroise en cause au principal doit être effectué au regard des exigences de la protection des droits fondamentaux et, d'autre part, que cette législation ne constitue pas un gage d'efficacité et de rapidité du mécanisme du mandat d'arrêt européen.

6. Dans les présentes conclusions, nous soutiendrons, en premier lieu, qu'un mandat d'arrêt européen ne peut être émis que pour l'exécution d'un mandat d'arrêt national distinct ou d'une autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force, ordonnant la recherche et l'arrestation de la personne poursuivie et adoptés conformément aux règles de procédure pénale de l'État membre d'émission.

7. Nous ferons valoir, en second lieu, que, l'absence de mandat d'arrêt national distinct constituant l'omission d'une formalité substantielle inhérente à l'existence même du mandat d'arrêt européen, l'autorité judiciaire d'exécution doit refuser de mettre à exécution l'acte en tant que mandat d'arrêt européen.

I – Le cadre juridique

A – *Le droit de l'Union*

8. Les considérants 5 à 8 et 10 de la décision-cadre sont ainsi rédigés:

«(5) L'objectif assigné à l'Union de devenir un espace de liberté, de sécurité et de justice conduit à supprimer l'extradition entre États membres et à la remplacer par un système de remise entre autorités judiciaires. Par ailleurs, l'instauration d'un nouveau système simplifié de remise des personnes condamnées ou soupçonnées, aux fins d'exécution des jugements ou de poursuites, en matière pénale permet de supprimer la complexité et les risques de retard inhérents aux procédures d'extradition actuelles. Aux relations de coopération classiques qui ont prévalu jusqu'ici entre États membres, il convient de substituer un système de libre circulation des décisions judiciaires en matière pénale, tant présentencielles que définitives, dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

(6) Le mandat d'arrêt européen prévu par la présente décision-cadre constitue la première concrétisation, dans le domaine du droit pénal, du principe de reconnaissance mutuelle que le Conseil européen a qualifié de 'pierre angulaire' de la coopération judiciaire.

(7) Comme l'objectif de remplacer le système d'extradition multilatéral fondé sur la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant unilatéralement et peut donc, en raison de sa dimension et de ses effets, être mieux réalisé au niveau de l'Union, le Conseil peut adopter des mesures, conformément au principe de subsidiarité tel que visé à l'article 2 [UE] et à l'article 5 [CE]. Conformément au principe de proportionnalité, tel que prévu par ce dernier article, la présente décision-cadre n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

(8) Les décisions relatives à l'exécution du mandat d'arrêt européen doivent faire l'objet de contrôles suffisants, ce qui implique qu'une autorité judiciaire de l'État membre où la personne recherchée a été arrêtée devra prendre la décision de remise de cette dernière.

[...]

(10) Le mécanisme du mandat d'arrêt européen repose sur un degré de confiance élevé entre les États membres [...]»

9. L'article 1er de la décision-cadre, intitulé «Définition du mandat d'arrêt européen et obligation de l'exécuter», dispose:

«1. Le mandat d'arrêt européen est une décision judiciaire émise par un État membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté.

2. Les États membres exécutent tout mandat d'arrêt européen, sur la base du principe de reconnaissance mutuelle et conformément aux dispositions de la présente décision-cadre.

3. La présente décision-cadre ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 [UE].»

10. Les articles 3 à 4 bis de la décision-cadre énoncent les motifs de non-exécution obligatoire et facultative du mandat d'arrêt européen.

11. L'article 8 de la décision-cadre, intitulé «Contenu et forme du mandat d'arrêt européen», prévoit, à son paragraphe 1:

«Le mandat d'arrêt européen contient les informations suivantes, présentées conformément au formulaire figurant en annexe:

[...]

c) l'indication de l'existence d'un jugement exécutoire, d'un mandat d'arrêt ou de toute autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force entrant dans le champ d'application des articles 1er et 2;

[...]»

12. L'article 15, paragraphe 2, de la décision-cadre dispose:

«Si l'autorité judiciaire d'exécution estime que les informations communiquées par l'État membre d'émission sont insuffisantes pour lui permettre de décider la remise, elle demande la fourniture d'urgence des informations complémentaires nécessaires, en particulier en relation avec les articles 3 à 5 et 8, et peut fixer une date limite pour leur réception, en tenant compte de la nécessité de respecter les délais fixés à l'article 17.»

B – *Le droit hongrois*

13. L'article 25 de la loi nº CLXXX. de 2012 relative à la coopération en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény)[4] dispose:

«1) S'il convient d'ouvrir une procédure pénale à l'encontre du suspect, la juridiction délivre immédiatement un mandat d'arrêt européen en vue de son arrestation dans tout État membre de l'Union européenne et de sa remise, à condition que la gravité de l'infraction le justifie [...]

[...]

7) Le champ d'application du mandat d'arrêt européen s'étend aussi au territoire de la Hongrie.

4 — *Magyar Közlöny* 2012/260.

[...]»

II – Le litige au principal et les questions préjudicielles

14. Le 23 mars 2015, le Mátészalkai járásbíróság (tribunal local de Mátészalka) a émis un mandat d'arrêt européen à l'encontre de M. Bob-Dogi, ressortissant roumain, dans le cadre de poursuites pénales engagées contre lui pour des faits, commis en Hongrie le 27 novembre 2013, pouvant recevoir la qualification de «blessures corporelles graves».

15. Ces faits concernent un accident de la circulation survenu sur la voie publique qui a causé de multiples fractures et lésions à M. Katona, ressortissant hongrois conduisant un cyclomoteur, et dont M. Bob-Dogi serait responsable en raison de la vitesse excessive du camion qu'il conduisait.

16. Le 30 mars 2015, un signalement concernant le mandat d'arrêt européen a été introduit dans le système d'information Schengen (SIS).

17. Le 2 avril 2015, M. Bob-Dogi a été appréhendé en Roumanie et, après avoir été placé en rétention, a été présenté devant la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj) en vue de sa remise aux autorités judiciaires hongroises.

18. Cette juridiction a, par ordonnance du même jour, rejeté la proposition de détention provisoire de M. Bob-Dogi et a ordonné sa remise immédiate en liberté sous contrôle judiciaire, en enjoignant au ministère public un délai pour déposer une traduction en langue roumaine du mandat d'arrêt européen.

19. Lors de l'audience du 15 avril 2015, une copie du mandat d'arrêt européen traduit en langue roumaine a été remise à M. Bob-Dogi.

20. La juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à la conformité de la législation hongroise avec la décision-cadre. Elle observe que, à la lettre b) du mandat d'arrêt européen – intitulée «Décision sur laquelle se fonde le mandat d'arrêt», – il est indiqué «Parquet près le Nyíregyházi járásbíróság (tribunal de Nyíregyháza) K.11884/2013/4» et, à la lettre b), point 1, du même mandat – qui prévoit que soit indiqué le mandat d'arrêt ou la décision judiciaire ayant le même effet –, il est fait référence au «mandat d'arrêt européen n° 1.B256/2014/19-II émis par le Mátészalkai járásbíróság (tribunal local de Mátészalka), qui est valable également sur le territoire hongrois et constitue à ce titre également un mandat d'arrêt national». La juridiction de renvoi se demande, en conséquence, si le mandat d'arrêt européen peut valablement se fonder sur lui-même, sans référence à un mandat d'arrêt national distinct et préalable.

21. À cet égard, elle relève que des divergences d'interprétation sont apparues entre les juridictions roumaines.

22. Alors que, selon la position majoritaire, il convient, dans une telle situation, de rejeter la demande d'exécution du mandat d'arrêt européen au motif essentiel que celui-ci ne pallie pas l'absence de mandat d'arrêt national ou de décision juridictionnelle exécutoire, d'autres juridictions ont toutefois admis la demande d'exécution du mandat d'arrêt européen au motif que les exigences légales étaient satisfaites puisque les autorités judiciaires d'émission avaient indiqué expressément que le mandat d'arrêt européen délivré constituait la décision judiciaire à la base de la demande adressée aux autorités judiciaires roumaines, en précisant, dans certains cas, que, conformément à la législation hongroise, le mandat d'arrêt européen constituait simultanément le mandat d'arrêt national.

23. La juridiction de renvoi estime que, dans le cadre de la procédure d'exécution du mandat d'arrêt européen, la décision reconnue par l'autorité judiciaire d'exécution est la décision judiciaire nationale délivrée par l'autorité compétente conformément aux règles de procédure pénale de l'État membre d'émission avant le démarrage de la procédure d'émission du mandat d'arrêt européen.

24. Cette juridiction observe que des différences fondamentales existent entre le mandat d'arrêt européen et le mandat d'arrêt national. Ainsi, le mandat d'arrêt européen est délivré afin d'arrêter et de remettre une personne, inculpée ou condamnée, qui se trouve sur le territoire de l'État membre d'exécution, alors que le mandat d'arrêt national est délivré en vue d'arrêter une personne se trouvant sur le territoire de l'État membre d'émission. En outre, la délivrance du mandat d'arrêt européen est fondée sur un mandat d'arrêt ou une décision relative à l'exécution d'une peine, alors que le mandat d'arrêt national est délivré sur la base de conditions et de cas expressément régis par la procédure pénale de l'État membre d'émission. Il existerait, enfin, plusieurs différences entre le mandat d'arrêt européen et le mandat d'arrêt national quant à leur contenu, leur forme et leur durée de validité.

25. La juridiction de renvoi en conclut que, en l'absence d'un mandat d'arrêt national, une personne ne peut pas être arrêtée et maintenue en état d'arrestation et qu'il ne saurait être admis que le mandat d'arrêt européen se «transforme» en mandat d'arrêt national après la remise de la personne recherchée. Une telle interprétation serait, par ailleurs, contraire aux droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union.

26. La juridiction de renvoi est également d'avis que, outre les motifs de refus facultatif ou obligatoire prévus par la décision-cadre, la pratique judiciaire démontre qu'il existe d'autres motifs de refus implicites. Tel serait le cas lorsque les conditions de fond ou de forme du mandat d'arrêt européen ne sont pas remplies, notamment en cas d'absence de mandat d'arrêt national délivré dans l'État membre d'émission, situation en cause dans l'affaire au principal.

27. Dans ces conditions, la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) En vue de l'application de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre, convient-il d'entendre par l'expression 'existence d'un mandat d'arrêt', un mandat d'arrêt national [...] délivré conformément aux dispositions procédurales de l'État membre d'émission, c'est-à-dire distinct du mandat d'arrêt européen?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'inexistence d'un mandat d'arrêt national [...] constitue-t-elle un motif implicite de non-exécution du mandat d'arrêt européen?»

III – Notre appréciation

A – *Sur la première question*

28. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre doit être interprété en ce sens que le mandat d'arrêt dont l'existence doit être indiquée sur le formulaire s'entend d'un mandat d'arrêt national distinct du mandat d'arrêt européen et émis conformément aux règles de procédure pénale de l'État membre d'émission.

29. Elle soumet cette interrogation parce qu'elle est confrontée à un mandat d'arrêt européen qui ne comporte, à la lettre b), point 1, du formulaire, qu'une référence à lui-même, car, lorsque les autorités judiciaires hongroises disposent d'indices sérieux leur permettant de présumer qu'une personne recherchée aux fins de poursuites pénales se trouve sur le territoire d'un autre État membre, elles délivrent directement un mandat d'arrêt européen en se fondant sur l'article 25 de la loi n° CLXXX de 2012 relative à la coopération en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, qui dispose que le champ d'application du mandat d'arrêt européen s'étend aussi au territoire hongrois.

30. Avant de répondre à cette question, il nous paraît important de souligner que le formulaire de mandat d'arrêt européen sur la base duquel les autorités judiciaires hongroises ont demandé à leurs homologues roumaines la remise de M. Bod-Dogi comporte non seulement à la lettre b), point 1, une référence à ce même mandat, délivré par le Mátészalkai járásbíróság (tribunal local de Mátészalka), mais aussi, à la lettre b), sous l'intitulé «Décision sur laquelle se fonde le mandat d'arrêt», la mention «Parquet près le Nyíregyházi járásbíróság (tribunal de Nyíregyháza) K.11884/2013/4». Nous noterons que cette double indication affecte le mandat d'arrêt européen d'une ambiguïté originelle quant à l'auteur de la décision. Qui a pris la décision de délivrer un mandat d'arrêt à l'encontre de M. Bob-Dogi? Est-ce le parquet près le Nyíregyházi járásbíróság (tribunal de Nyíregyháza), dont la décision a été simplement mise à exécution par le Mátészalkai járásbíróság (tribunal local de Mátészalka), ou est-ce ce tribunal, à la demande de ce parquet? Nous n'en savons rien et doutons sérieusement que la juridiction de renvoi ait reçu une quelconque assurance sur ce point.

31. À supposer même que la décision ait été prise par le tribunal, nous considérons que l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre doit être interprété en ce sens qu'il impose que le mandat d'arrêt européen se fonde sur un mandat d'arrêt national distinct, qui ordonne la recherche et l'arrestation de la personne poursuivie sur le territoire de l'État membre d'émission.

32. Trois considérations convergentes nous paraissent militer en ce sens. En premier lieu, un système tel que celui prévu par le droit hongrois n'est pas conforme à l'autonomie conceptuelle de la notion de mandat d'arrêt européen. En deuxième lieu, ce système prive la personne recherchée aux fins de poursuites pénales des garanties procédurales qui découlent de la délivrance d'une décision judiciaire nationale ordonnant la recherche et l'arrestation de cette personne. En troisième lieu, l'assimilation du mandat d'arrêt européen à un mandat d'arrêt national empêche, dans les États membres, tels que la Hongrie, dans lesquels s'applique le principe de la légalité des poursuites, la mise en œuvre du contrôle de proportionnalité lors de l'émission du mandat d'arrêt européen.

33. Nous examinerons successivement chacune de ces considérations.

1. L'assimilation du mandat d'arrêt européen à un mandat d'arrêt national n'est pas conforme à l'autonomie conceptuelle de la notion de mandat d'arrêt européen

34. La solution retenue par le droit hongrois procède d'une assimilation entre la notion de mandat d'arrêt européen et celle de mandat d'arrêt national qui n'apparaît conforme ni à la lettre ni à l'esprit de la décision-cadre.

35. Premièrement, l'autoréférence qui résulte de l'émission d'un mandat d'arrêt européen valant mandat d'arrêt national est contraire à la lettre même de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre qui prévoit que le mandat d'arrêt européen doit contenir l'indication, présentée conformément au formulaire figurant à l'annexe de celle-ci, «de l'existence d'un jugement exécutoire, d'un mandat d'arrêt ou de toute autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force entrant dans le champ d'application des articles 1er et 2».

36. Il convient de constater que ni la notion de «mandat d'arrêt» ni celle de «décision judiciaire exécutoire ayant la même force» ne sont définies dans la décision-cadre.

37. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, en l'absence d'une telle définition dans le droit de l'Union, la détermination de la signification et de la portée de ces notions doit être établie, selon une jurisprudence constante de la Cour, en tenant compte tant des termes de la disposition du droit de l'Union concernée que du contexte de celle-ci [5].

38. Il convient, tout d'abord, de relever que le libellé de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre utilise l'expression de «mandat d'arrêt» tandis que la notion utilisée dans son intitulé, dans ses considérants ainsi que dans les intitulés et le corps de ses articles [6] pour désigner le mécanisme de remise qu'elle a pour objet de réglementer est celle de «mandat d'arrêt européen».

39. Le libellé de l'intitulé de la lettre b) du formulaire annexé à la décision-cadre conforte l'interprétation selon laquelle celle-ci opère une distinction entre la notion de «mandat d'arrêt» et celle de «mandat d'arrêt européen», puisqu'il est indiqué que doit y être mentionnée la décision sur laquelle «se fonde» le mandat d'arrêt européen, ce qui implique clairement l'existence d'une décision distincte du mandat d'arrêt lui-même et servant de fondement à celui-ci.

40. Eu égard à cette distinction, le terme «mandat d'arrêt» doit être considéré non pas comme un terme générique qui regrouperait sous une même appellation tant le mandat d'arrêt européen que les mandats d'arrêt nationaux, mais comme un terme distinctif qui désigne le seul mandat d'arrêt national.

41. Ainsi, contrairement à ce que soutient le gouvernement hongrois, il ressort des termes de la décision-cadre et du formulaire annexé à celle-ci que l'émission d'un mandat d'arrêt européen est subordonnée à l'existence d'un mandat d'arrêt national sur lequel le mandat d'arrêt européen se greffe et qui en constitue le fondement légal.

42. Deuxièmement, l'assimilation du mandat d'arrêt européen à un mandat d'arrêt national est, à notre sens, fondamentalement contraire à la conception du mécanisme de coopération judiciaire mis en place par la décision-cadre et à la définition figurant à l'article 1er, paragraphe 1, de celle-ci.

43. À cet égard, il importe de rappeler que l'objet de la décision-cadre est, ainsi que la Cour l'a itérativement rappelé en se fondant sur l'article 1er, paragraphes 1 et 2, ainsi que sur les considérants 5 et 7 de celle-ci, «de remplacer le système d'extradition multilatéral entre États membres par un système de remise entre autorités judiciaires des personnes condamnées ou soupçonnées aux fins de l'exécution de jugements ou de poursuites, ce dernier système étant fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle» [7].

44. À cette fin, la décision-cadre instaure un nouveau système simplifié et plus efficace de remise afin de «faciliter et [d']accélérer la coopération judiciaire en vue de contribuer à réaliser l'objectif assigné à l'Union de devenir un espace de liberté, de sécurité et de justice en se fondant sur le degré de confiance élevé qui doit exister entre les États membres» [8].

5 — Voir arrêt West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, point 49 et jurisprudence citée).

6 — Si, dans sa version en langue française, l'article 3, point 1, de la décision-cadre utilise les termes de «mandat d'arrêt» alors qu'il désigne plus probablement le mandat d'arrêt européen, l'adjectif «européen» figure, toutefois, dans plusieurs autres versions linguistiques de celui-ci (voir, notamment, les versions en langues bulgare, espagnole, allemande, grecque, hongroise et néerlandaise).

7 — Voir, en ce sens, arrêt Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, point 27 et jurisprudence citée).

8 — Voir, en ce sens, arrêt Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, point 28 et jurisprudence citée).

45. Le mandat d'arrêt européen a donc été conçu comme un système destiné à se substituer à la procédure d'extradition afin de faciliter la remise d'une personne recherchée qui se trouve dans un État membre autre que celui dans lequel ce mandat a été émis. Cette conception qui sert de base à la décision-cadre ressort très clairement de la définition énoncée à l'article 1er, paragraphe 1, de celle-ci, qui démontre que le mandat d'arrêt européen vise exclusivement l'arrestation de la personne recherchée dans un État membre autre que l'État membre d'émission, en vue de sa remise à ce dernier.

46. Ainsi que cela ressort notamment de ses considérants 5 et 6, la décision-cadre substitue à un système de coopération classique entre États souverains, qui implique l'intervention et l'appréciation du pouvoir exécutif, un mécanisme de coopération entre les autorités judiciaires nationales destiné à assurer la libre circulation des décisions en matière pénale dans un espace judiciaire commun, dont le principe de reconnaissance mutuelle constitue la «pierre angulaire».

47. Si la décision-cadre comporte diverses manifestations de cette émancipation certaine du mandat d'arrêt européen par rapport à la conception traditionnelle de l'extradition, telles que, en particulier, la judiciarisation de la procédure, l'abandon de la règle de non-extradition des nationaux et le renoncement partiel au dogme de la double incrimination, il convient, toutefois, de relever que le législateur de l'Union n'a pas supprimé tout mécanisme de remise entre les États membres en créant un système de reconnaissance automatique des mandats d'arrêt nationaux qui pourraient ainsi circuler librement dans tout l'espace judiciaire européen.

48. La décision-cadre correspond finalement à un degré intermédiaire dans la réalisation progressive et l'approfondissement du principe de reconnaissance mutuelle, ce qui se traduit, notamment, par le fait que le mandat d'arrêt européen est conçu comme l'instrument d'une procédure nationale, dont l'émission demeure conditionnée à l'existence d'un titre exécutoire national préexistant [9].

49. Il est significatif, à ce titre, de constater que, au cours du processus législatif ayant abouti à l'adoption de la décision-cadre, les termes «le fait qu'il existe *ou non* un jugement définitif ou toute autre décision judiciaire exécutoire» [10], qui figuraient à l'article 6, sous c), de la proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres [11], ont été remplacés par les termes «l'indication de l'existence d'un jugement exécutoire, d'un mandat d'arrêt ou de toute autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force», qui suppriment le caractère optionnel de cette indication.

50. L'expression «mandat d'arrêt européen» désigne finalement, selon nous, l'instrument original créé par la décision-cadre par lequel l'autorité judiciaire d'émission demande l'exécution de la décision nationale dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice et qui, par les mentions obligatoires qu'il contient, permet à l'autorité judiciaire d'exécution de vérifier l'existence même du mandat ainsi que sa régularité formelle au regard des exigences découlant de la décision-cadre.

51. Instrument par lequel l'autorité judiciaire d'un État membre demande à l'autorité judiciaire d'un autre État membre la remise de la personne recherchée, le mandat d'arrêt européen ne se confond donc pas avec l'ordre de recherche et d'arrestation pour l'exécution duquel il est émis. En d'autres termes, il constitue un acte permettant la mise à exécution dans l'espace judiciaire européen d'une décision de justice exécutoire ordonnant l'arrestation de la personne recherchée. Aussi, loin de souscrire à l'assertion du gouvernement autrichien selon laquelle le mandat d'arrêt européen «est [...] également un mandat d'arrêt», nous estimons, au contraire, que la nature particulière de cet

9 — Au demeurant, l'étape ultérieure de ce processus consisterait non pas à supprimer le mandat d'arrêt national, comme le prévoit le droit hongrois, mais à faire en sorte que le mandat d'arrêt national puisse circuler librement dans tout l'espace judiciaire européen.

10 — Italique ajouté par nos soins.

11 — COM(2001) 522 final.

instrument de coopération judiciaire exclut que l'extension de son champ d'application au territoire de l'État membre d'émission, en vertu de la loi nationale de cet État membre, puisse pallier l'absence de délivrance d'un mandat d'arrêt national ou de tout autre titre exécutoire ayant la même force, laquelle prive le mandat d'arrêt européen de fondement légal.

52. Ce manque de fondement légal est d'autant plus inacceptable qu'il prive la personne recherchée des garanties procédurales qui entourent la délivrance d'une décision judiciaire nationale et s'ajoutent aux garanties liées à la procédure de mandat d'arrêt européen.

2. L'extension du champ d'application du mandat d'arrêt européen au territoire de l'État membre d'émission prive la personne recherchée aux fins de poursuites pénales des garanties procédurales qui découlent de la délivrance d'une décision judiciaire nationale

53. Lors de l'audience, en réponse à la question posée par la Cour, portant précisément sur le point de savoir si la procédure dite «simplifiée» en cause au principal n'est pas susceptible de limiter les garanties de droit national protégeant la personne recherchée, le gouvernement hongrois a réfuté tout risque de limitation de ces garanties en faisant valoir, d'une part, que, à la différence du mandat d'arrêt national, qui peut être délivré non seulement par une juridiction, mais également par la police ou le ministère public, le mandat d'arrêt européen ne peut être émis que par un juge et, d'autre part, que les conditions entourant sa délivrance sont plus strictes que celles qui gouvernent la délivrance du mandat d'arrêt national.

54. Loin de nous rassurer, ces explications renforcent plutôt nos inquiétudes, que nous avons déjà laissées transparaître, quant aux risques d'affaiblissement des droits de la défense que fait naître l'absence de décision judiciaire nationale servant de base au mandat d'arrêt européen.

55. Selon nous, l'encadrement drastique des motifs de non-exécution du mandat d'arrêt européen suppose qu'il existe, en contrepartie, des garanties procédurales concrètes et effectives des droits de la défense dans l'État membre d'émission du mandat d'arrêt européen, sans lesquelles serait rompu l'indispensable équilibre, inhérent à l'édification d'un espace judiciaire européen, entre les exigences d'efficacité de la justice pénale et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux.

56. Or, la condition tenant à l'existence d'un mandat d'arrêt national distinct du mandat d'arrêt européen, loin de constituer la simple expression d'un formalisme pointilleux et inutile, représente, au contraire, une garantie essentielle à la préservation de cet équilibre dans le système de la décision-cadre.

57. Cette condition est indispensable à l'existence de la confiance mutuelle et au respect des droits de la personne recherchée.

58. Premièrement, la confiance mutuelle postule l'existence d'un mandat d'arrêt national.

59. Le principe de reconnaissance mutuelle sur lequel est fondé le système du mandat d'arrêt européen repose lui-même sur la confiance mutuelle qui, selon la formule de l'arrêt West [12], «doit exister» entre les États membres [13]. Dans son arrêt F. [14], la Cour a précisé que la confiance réciproque entre les États membres porte sur le 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 [des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la 'Charte')]» [15].

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — Point 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — Point 50.

60. Le processus de reconnaissance mutuelle repose donc sur l'idée qu'il n'est pas nécessaire qu'une décision judiciaire dont l'exécution est poursuivie dans un État membre satisfasse à toutes les conditions de procédure et de fond exigées dans cet État membre dès lors qu'elle respecte les normes équivalentes de l'État membre dans lequel elle a été émise. Comme le fait justement observer la Commission européenne, dans le système de remise prévu par la décision-cadre, la reconnaissance mutuelle est fondée sur la prémisse que tout mandat d'arrêt européen repose sur un mandat d'arrêt national ou sur une décision judiciaire exécutoire ayant la même force, adoptés conformément aux règles de procédure pénale applicables dans l'État membre concerné.

61. L'existence d'un mandat d'arrêt national pour l'exécution duquel est émis le mandat d'arrêt européen permet ainsi de donner aux autorités judiciaires des autres États membres la garantie que toutes les conditions légales nationales sont remplies pour pouvoir ordonner l'arrestation et la détention d'une personne recherchée aux fins de poursuites pénales. Sans cette garantie minimale, loin d'appeler la confiance mutuelle qui doit présider aux relations entre les autorités judiciaires d'émission et les autorités judiciaires d'exécution, le système simplifié de remise susciterait la défiance réciproque.

62. La condition tenant à l'existence d'une décision judiciaire nationale ne répond donc pas à une exigence purement formelle découlant d'une interprétation littérale de la décision-cadre. En imposant de faire reposer le mandat d'arrêt européen sur un socle procédural commun constitué par une décision judiciaire nationale garantissant l'intervention d'un juge indépendant et impartial pour le prononcé d'une mesure de contrainte, elle confère un contenu substantiel minimal au principe de protection effective et équivalente et permet, en conséquence, l'incarnation juridique concrète du principe de confiance mutuelle qui, pour exister réellement, ne saurait rester cantonné au stade de la formule litanique et incantatoire.

63. À cet égard, il importe de souligner que, si le principe de confiance mutuelle s'adresse avant tout aux États membres auxquels il impose de se faire mutuellement confiance en dépit des différences qui séparent leurs législations nationales respectives, ce principe revêt aussi, pour le juge, une dimension complémentaire de règle d'interprétation des obligations des États membres découlant des instruments visant à mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice [16]. Selon nous, la confiance mutuelle commande de conférer une portée substantielle à l'exigence d'une décision judiciaire nationale servant de base au mandat d'arrêt européen, résultant de l'article 8 de la décision-cadre.

64. Deuxièmement, le respect des droits de la personne recherchée suppose l'existence d'un mandat d'arrêt national.

65. Il convient de noter que le mandat d'arrêt, par définition, comporte non pas seulement ordre d'arrestation, mais également ordre de détention. Il ne saurait être assimilé à une mesure de rétention dans le cadre d'une garde à vue au cours d'une enquête par exemple. En effet, l'exécution de ce mandat entraînera, par nature, en raison des délais incompressibles résultant, notamment, des conditions juridiques et matérielles de sa mise en œuvre, une période de détention que le texte, d'ailleurs, assimile soit au début de l'exécution de la peine, soit à une mesure de détention provisoire avant jugement, puisque la période ainsi subie devra se déduire de la peine à exécuter ou, selon le cas, de celle à intervenir après jugement [17].

16 — Voir notamment, en ce sens, De Schutter, O., «La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle», *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area,* Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB), Bruxelles, 2005, p. 79, spécialement p. 103, qui voit dans le principe de reconnaissance mutuelle un principe jouant un rôle équivalent à celui du principe de coopération loyale.

17 — Voir article 26, paragraphe 1, de la décision-cadre.

66. L'existence d'un mandat d'arrêt national servant de base au mandat d'arrêt européen doit donc être comprise comme étant l'expression du principe de légalité, qui implique que le pouvoir de coercition en vertu duquel est délivré un ordre de recherche, d'arrestation et de détention ne puisse s'exercer en dehors des limites légales, déterminées par le droit national de chaque État membre, dans lesquelles l'autorité publique est habilitée à rechercher, à poursuivre et à juger les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction.

67. Le régime juridique applicable à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen tel que celui en cause au principal ne répond pas à cette exigence fondamentale.

68. Force est, d'abord, de constater que ce régime est empreint d'une grande ambiguïté. Que signifie concrètement la disposition selon laquelle le champ d'application du mandat d'arrêt européen «s'étend aussi au territoire de la Hongrie»?

69. Interprétée à la lettre, cette disposition signifie que le mandat d'arrêt européen s'applique au territoire hongrois tout en continuant à suivre le régime juridique qui est le sien. Imaginons, sans que cela relève de l'hypothèse d'école, qu'une personne en fuite contre laquelle les autorités judiciaires hongroises ont délivré un mandat d'arrêt européen valant mandat d'arrêt national en pensant qu'elle se trouvait à l'étranger soit finalement interpelée sur le territoire hongrois. Quelles seront les règles qui devront s'appliquer? Si l'on s'en tient à la lettre de la disposition nationale, l'acte qui sert de fondement à l'arrestation conserve la nature juridique d'un mandat d'arrêt européen, dont les effets sont seulement «étendus» au territoire national. Il s'ensuit que le régime juridique propre à ce mandat devrait s'appliquer sur le territoire hongrois, comme il s'appliquerait sur le territoire d'un autre État membre. Cela signifie-t-il que les autorités judiciaires hongroises doivent être considérées comme étant à la fois autorités d'émission et autorités d'exécution, que la personne recherchée dispose, une fois arrêtée, des droits reconnus par la décision-cadre et, partant, qu'elle peut refuser de consentir à sa remise, bénéficier ou renoncer à bénéficier de la règle de la spécialité? Les délais applicables à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen devront-ils être respectés? Ces différentes interrogations montrent que l'extension du champ d'application d'un mandat d'arrêt européen au territoire de l'État membre d'émission dessine un régime juridique aux contours particulièrement flous, qui ne répond nullement à l'impératif de sécurité juridique.

70. Ce n'est qu'au prix d'une certaine sollicitation des termes de la disposition hongroise étendant le champ d'application du mandat d'arrêt européen au territoire hongrois qu'il est possible d'en faire une lecture conforme à celle du gouvernement hongrois, selon laquelle le mandat d'arrêt européen a la nature juridique d'un mandat d'arrêt national en Hongrie et celle d'un mandat d'arrêt européen dans les autres États membres.

71. Toutefois, même si nous suivons le gouvernement hongrois dans cette lecture, le régime juridique de ce mandat qui, tel un Janus bifrons, offre le double visage d'un mandat d'arrêt national sur le territoire de l'État membre d'émission et d'un mandat d'arrêt européen sur celui des autres États membres reste empreint d'une grande ambiguïté.

72. Premièrement, dans la mesure où, ainsi que nous l'avons précédemment souligné, le mandat d'arrêt européen est un instrument de coopération judiciaire qui ne constitue pas un ordre de recherche et d'arrestation de la personne concernée sur le territoire de l'État membre d'émission, ce régime dénature l'objet du mandat d'arrêt européen et prive celui-ci de base légale.

73. Deuxièmement, et par voie de conséquence, la personne recherchée est ainsi privée, faute d'acte attaquable autre que le mandat d'arrêt européen, de la possibilité de contester, dans l'État membre d'émission, la légalité de son arrestation et de sa détention au regard des dispositions de cet État. Dans la mesure où l'autorité judiciaire d'exécution n'est compétente que pour statuer sur les motifs de non-exécution prévus par la décision-cadre, un aspect entier de la légalité de l'arrestation et de la détention risque ainsi d'échapper à tout contrôle juridictionnel.

74. Certes, la procédure pénale de poursuite reste en dehors du champ d'application de la décision-cadre et du droit de l'Union. Pour autant, les États membres demeurent soumis à l'obligation de respecter les droits fondamentaux tels que consacrés par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ou par leur droit national [18], y compris le droit à un recours effectif énoncé aux articles 13 de cette convention et 47 de la Charte. Or, l'émission d'un mandat d'arrêt européen ne saurait dispenser les États membres du respect des garanties procédurales prévues par leur droit national lorsqu'il est décidé de priver une personne de sa liberté.

75. C'est, selon nous, précisément pour neutraliser le risque de privation des garanties afférentes à l'intervention d'un juge, gardien des libertés individuelles, que le législateur de l'Union a prévu que le mandat d'arrêt européen devait reposer sur l'existence d'une décision judiciaire adoptée conformément aux règles procédurales de l'État membre d'émission.

76. De surcroît, la délivrance d'un seul mandat valant à la fois mandat d'arrêt européen et mandat d'arrêt national prive les États membres d'exécution de la garantie que l'État membre d'émission a appliqué un contrôle de proportionnalité.

3. L'émission d'un mandat d'arrêt européen valant mandat d'arrêt national est susceptible d'empêcher la mise en œuvre du contrôle de proportionnalité lors de l'émission du mandat d'arrêt européen

77. La question du contrôle de proportionnalité constitue l'une des difficultés majeures auxquelles se trouve confronté le système du mandat d'arrêt européen depuis sa mise en application.

78. La Commission, dans son rapport sur la mise en œuvre, depuis l'année 2007, de la décision-cadre [19], a relevé que la confiance dans l'application du mandat d'arrêt européen avait été ébranlée par l'émission systématique de mandats d'arrêt européens en vue de la remise de personnes recherchées pour des infractions très mineures [20]. Elle a indiqué, en outre, que les conséquences sur la liberté des personnes recherchées sont disproportionnées «lorsque des mandats d'arrêt européens sont émis dans des affaires pour lesquelles la détention (provisoire) serait normalement considérée comme inappropriée» [21].

79. Le Parlement européen, dans sa résolution du 27 février 2014 contenant des recommandations à la Commission sur la révision du mandat d'arrêt européen [22], a recommandé que, lors de l'émission du mandat d'arrêt européen, l'autorité compétente «évalue avec soin la nécessité de la mesure requise sur la base de toutes les circonstances et tous les facteurs pertinents, en tenant compte des droits de la personne suspectée ou accusée et de la disponibilité de mesures de remplacement moins intrusives pour atteindre les objectifs voulus» [23].

80. Le Conseil, dans son rapport final sur la quatrième série d'évaluations mutuelles, intitulé «L'application pratique du mandat d'arrêt européen et des procédures correspondantes de remise entre États membres», adopté les 4 et 5 juin 2009 [24], a examiné la question de l'introduction d'un critère de proportionnalité «compris comme un contrôle supplémentaire, venant s'ajouter à la vérification concernant le seuil requis, permettant d'apprécier l'opportunité d'émettre un mandat

18 — Voir arrêt F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, pont 48).

19 — Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres [COM(2011) 175 final].

20 — Voir point 5 de ce rapport.

21 — Idem.

22 — Document T7-0174/2014.

23 — Voir annexe de cette résolution.

24 — Document 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20.

d'arrêt européen compte tenu des circonstances du dossier» [25]. Dans sa recommandation nº 9 adressée aux États membres, le Conseil a chargé ses instances préparatoires de poursuivre les discussions sur l'établissement d'une exigence de proportionnalité, l'objectif étant de dégager une solution cohérente au niveau de l'Union.

81. Puis, lors de sa session des 3 et 4 juin 2010, le Conseil a décidé de modifier le manuel européen concernant l'émission du mandat d'arrêt européen [26] afin d'inclure, au point 3 de ce manuel, des critères à appliquer lors de l'émission de ce mandat.

82. Désormais, il est mentionné que, «compte tenu des conséquences graves qu'a l'exécution d'un mandat d'arrêt européen pour ce qui est des restrictions imposées à la liberté physique et de circulation de la personne recherchée, avant de décider d'émettre un mandat, les autorités compétentes devraient examiner la question de la proportionnalité à la lumière d'un certain nombre de facteurs importants», tels que «la gravité de l'infraction, la possibilité de retenir le suspect, [...] la peine susceptible d'être prononcée si la personne recherchée est jugée coupable de l'infraction alléguée [et] la nécessité d'assurer la protection du public et de tenir compte des intérêts des victimes de l'infraction». En outre, il est indiqué qu'«[i]l conviendrait de ne pas opter pour le [mandat d'arrêt européen] lorsque la mesure coercitive qui semble proportionnée, adéquate et applicable au cas en question n'est pas la détention préventive».

83. Nous ajouterons que le Conseil a expressément consacré l'exigence de proportionnalité dans sa décision 2007/533/JAI, du 12 juin 2007, sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) [27], dont l'article 21 dispose que, avant d'introduire un signalement, l'État membre signalant vérifie si le cas est «suffisamment approprié, pertinent et important pour justifier l'introduction du signalement dans le SIS II». Le signalement SIS pouvant, en vertu de l'article 9 de la décision-cadre, valoir mandat d'arrêt européen, cette disposition fait donc entrer le contrôle de proportionnalité de ce mandat dans le droit positif.

84. Cependant, la décision-cadre elle-même ne prescrit pas expressément aux autorités judiciaires d'émission d'effectuer un contrôle de proportionnalité et il est, d'ailleurs, mentionné, au point 3 du manuel, qu'«[i]l est clair que la décision-cadre [...] n'oblige nullement un État membre d'émission à vérifier la proportionnalité et qu'à cet égard la législation des États membres joue un rôle déterminant». Le contrôle de proportionnalité par l'autorité judiciaire d'émission résulterait donc d'une «interprétation [...] *compatible* avec les dispositions de la décision-cadre [...] ainsi qu'avec la philosophie générale qui sous-tend sa mise en œuvre» [28].

85. Le contrôle de proportionnalité par l'autorité judiciaire d'émission reposerait non pas sur le caractère contraignant de la décision-cadre, mais seulement sur un consensus largement établi entre les États membres et partagé par le Parlement, le Conseil et la Commission. Il serait simplement «compatible» avec la décision-cadre, sans être imposé par celle-ci.

86. Autant nous réfutons cette affirmation qui nous semble erronée, autant nous sommes convaincu par l'indication selon laquelle le manuel ne formule que des «observations» qui n'ont que la valeur de «simples recommandations» [29].

87. À notre sens, la décision-cadre a valeur contraignante tant en ce qu'elle impose un contrôle de proportionnalité au stade de l'émission du mandat d'arrêt européen qu'en ce qu'elle l'interdit, en principe, au stade de l'exécution de ce mandat, sous réserve de circonstances exceptionnelles.

25 — Voir point 3.9 de ce rapport.

26 — Document 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139, ci-après le «manuel».

27 — JO L 205, p. 63.

28 — Italique ajouté par nos soins.

29 — Voir note en bas de page 1 du manuel.

88. Principe général du droit de l'Union, aujourd'hui exprimé à l'article 5 TUE, le principe de proportionnalité est évoqué au considérant 7 de la décision-cadre, qui énonce que, conformément à ce principe, celle-ci n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de remplacer le système d'extradition multilatéral fondé sur la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

89. En outre, l'article 1er, paragraphe 3, de la décision-cadre rappelle que celle-ci ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 UE et reflétés dans la Charte.

90. Or, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, des limitations ne peuvent être apportées aux droits et aux libertés consacrés par celle-ci que si, «*[d]ans le respect du principe de proportionnalité,* [...] elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui» [30].

91. En matière pénale, ce principe de proportionnalité trouve son expression particulière dans le principe de proportionnalité des délits et des peines garanti par l'article 49 de la Charte.

92. Au-delà de ces références générales au principe de proportionnalité, l'article 2, paragraphe 1, de la décision-cadre, en définissant le champ d'application matériel du mandat d'arrêt européen, aborde indirectement, mais précisément la question de l'appréciation de la proportionnalité de la décision d'émission d'un tel mandat, en prévoyant que celui-ci ne peut être émis, aux fins de poursuites, que pour des faits punis par la loi de l'État membre d'émission d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté d'un maximum d'au moins douze mois et, lorsqu'il s'agit de l'exécution de ces mesures, pour des condamnations d'une durée d'au moins quatre mois.

93. Pour autant, l'émission d'un mandat d'arrêt européen conformément aux prescriptions de cette disposition n'est pas nécessairement exclusive de toute violation du principe de proportionnalité. Ainsi que le démontre l'énumération, non limitative, des facteurs à prendre en compte qui figure dans le manuel, la mise en œuvre effective d'un contrôle de proportionnalité suppose, en effet, une appréciation in concreto en fonction des circonstances particulières de chaque espèce.

94. Selon nous, la décision-cadre impose l'obligation de procéder à un tel contrôle au stade de l'émission du mandat d'arrêt européen, sans qu'il puisse être valablement objecté que les conditions d'émission relèvent de la compétence exclusive des États membres en matière pénale.

95. Premièrement, cette objection nie la distinction qu'il convient précisément de faire entre le mandat d'arrêt européen et le mandat d'arrêt national qui lui sert de fondement. Si les conditions d'émission du mandat d'arrêt national relèvent effectivement de la compétence des États membres en matière pénale, en revanche, le mandat d'arrêt européen est un instrument créé et réglementé par le droit de l'Union, notamment quant à ses conditions d'émission, ainsi que le démontre l'article 2, paragraphe 1, de la décision-cadre qui fixe les cas dans lesquels un mandat d'arrêt européen «peut être émis». La décision-cadre fait de la décision d'étendre le champ d'application territorial d'un mandat d'arrêt national à l'espace judiciaire européen au moyen de l'émission d'un mandat d'arrêt européen un acte de juridiction qui relève du droit de l'Union. Une disposition d'un État membre fixant, en application de la décision-cadre, les conditions d'émission du mandat d'arrêt européen ne saurait donc sortir du champ d'application du droit de l'Union au seul motif qu'elle relèverait du droit pénal de cet État [31].

30 — Italique ajouté par nos soins.

31 — Nous notons, par analogie, qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que le droit de l'Union impose des limites à la compétence des États membres en matière pénale, une législation dans ce domaine ne pouvant, notamment, restreindre les libertés fondamentales garanties par le droit de l'Union (voir arrêt Dickinger et Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

96. Deuxièmement, nous rappelons que la décision-cadre vise à substituer à l'extradition un système de remise entre les autorités judiciaires, reposant sur la confiance mutuelle entre les États membres dans leurs systèmes répressifs respectifs. Cette confiance repose sur l'idée que chacun des États membres doit accepter l'application du droit pénal en vigueur dans les autres États membres, quand bien même la mise en œuvre de son propre droit national conduirait à une solution différente. Dans la mesure où le système de la décision-cadre repose sur une coopération de juge à juge, c'est l'exercice commun et uniforme par tous les juges de l'espace judiciaire européen d'un contrôle de proportionnalité qui permet l'acceptation de ces différences. Autrement dit, la confiance que l'autorité judiciaire d'exécution du mandat d'arrêt européen est tenue d'accorder en aval repose sur le fait que le système de remise lui donne l'assurance que l'autorité judiciaire d'émission a déjà exercé en amont son contrôle de proportionnalité sans que sa compétence soit liée à la décision du pouvoir exécutif ou d'une autorité administrative.

97. Nous aboutissons donc à la conclusion qu'un contrôle de proportionnalité doit pouvoir être effectué par l'autorité judiciaire qui émet le mandat d'arrêt européen. Loin de nous l'idée d'affaiblir par là même l'efficacité du mandat d'arrêt européen et de permettre aux auteurs présumés d'infractions de rester impunis en passant les frontières. Imposer un tel contrôle renforce, au contraire, l'efficacité de ce système, en évitant la multiplication de mandats d'arrêt européens à l'occasion de poursuites pénales pour lesquelles d'autres mesures moins coûteuses pourraient être envisagées et en permettant ainsi aux services de police et à la justice de concentrer leurs efforts sur la lutte contre les infractions les plus graves.

98. Or, un système tel que celui du droit hongrois, qui repose sur l'émission d'une seule décision valant à la fois mandat d'arrêt européen et mandat d'arrêt national, prive l'autorité judiciaire d'émission, tenue par le principe de légalité des poursuites, de la possibilité d'exercer son contrôle de proportionnalité et la transforme en simple courroie de transmission des services de police ou du ministère public.

99. À cet égard, il importe de relever que, dans le tableau figurant dans la partie VIII du document de travail de la Commission du 11 avril 2011[32], à la question relative à l'existence d'un test de proportionnalité, il est répondu, s'agissant de la Hongrie, «Non (principe de légalité)».

100. L'affaire au principal illustre parfaitement les écueils que l'application du principe de proportionnalité permettrait d'éviter.

101. Il résulte, en effet, des informations contenues dans la décision de renvoi que M. Bob-Dogi avait une adresse en Roumanie connue des autorités judiciaires hongroises qui lui ont envoyé une citation à comparaître pour le 2 décembre 2014 par lettre recommandée que M. Bob-Dogi n'a pas contesté avoir reçue, mais seulement le 5 décembre 2014. En outre, il ressort du réquisitoire du ministère public hongrois que le Mátészalkai járásbíróság (tribunal local de Mátészalka) a été invité à infliger à M. Bob-Dogi une amende pénale et à lui interdire de conduire des véhicules à moteur sur la voie publique. Il est sérieusement permis de douter, dans de telles circonstances, de la proportionnalité de la décision d'émettre un mandat d'arrêt européen, qui plus est plus de treize mois après les faits reprochés à l'intéressé.

102. Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons que constater que le système simplifié de remise prévu par le droit hongrois, qui supprime toute assurance quant à l'accomplissement d'un contrôle de proportionnalité par l'autorité judiciaire d'émission, n'est pas conforme à la décision-cadre.

32 — Document de travail des services de la Commission accompagnant le troisième rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres [SEC(2011) 430 final].

103. Nous voudrions préciser la portée de notre analyse. Dans le respect du principe de subsidiarité, celle-ci ne conduit à remettre en cause le principe de légalité des poursuites qu'à partir du moment où il est décidé d'étendre, par l'émission d'un mandat d'arrêt européen, la portée géographique d'un mandat d'arrêt national à l'espace judiciaire européen. C'est seulement dans cette hypothèse correspondant à la mise en œuvre du droit de l'Union que, à nos yeux, afin de garantir l'effectivité du mécanisme de remise qu'elle institue, la décision-cadre doit être interprétée en ce sens qu'elle impose que l'autorité judiciaire d'émission se livre à un contrôle de proportionnalité.

104. Pour l'ensemble des raisons exposées ci-dessus, nous proposons à la Cour de répondre à la première question que la décision-cadre n'autorise l'émission d'un mandat d'arrêt européen que pour l'exécution d'un mandat d'arrêt national distinct ou d'une autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force, ordonnant la recherche et l'arrestation de la personne poursuivie et adoptés conformément aux règles de procédure pénale de l'État membre d'émission.

B – *Sur la deuxième question*

105. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'absence d'indication de l'existence d'un mandat d'arrêt national sur lequel se fonde le mandat d'arrêt européen constitue un motif de non-exécution de celui-ci.

106. Ainsi que la Cour l'a itérativement relevé, l'économie de la décision-cadre est sous-tendue par le principe de reconnaissance mutuelle qui, constituant la «pierre angulaire» de la coopération judiciaire, implique, en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la décision-cadre, que les États membres sont en principe tenus de donner suite à un mandat d'arrêt européen. Ces derniers ne peuvent donc refuser d'exécuter un tel mandat que pour les motifs de non-exécution prévus aux articles 3 à 4 bis de la décision-cadre et ils ne peuvent subordonner son exécution qu'aux seules conditions définies à l'article 5 de celle-ci [33].

107. Si l'architecture de ces dispositions ne laisse place à aucun autre motif de non-exécution, il convient, cependant, de relever qu'elles ont exclusivement pour objet de fixer les cas dans lesquels l'autorité judiciaire de l'État membre d'exécution, à laquelle a été transmis un mandat d'arrêt européen qui, régulièrement émis, produit ses effets, est, néanmoins, dispensée de le mettre à exécution. En d'autres termes, elles reposent sur la prémisse selon laquelle l'acte dont l'exécution est neutralisée répond à la définition du mandat d'arrêt européen énoncée à l'article 1er de la décision-cadre et satisfait aux exigences de contenu et de forme prévues à l'article 8 de celle-ci.

108. Or, tel n'est pas le cas d'un mandat d'arrêt européen qui n'a pas été délivré pour l'exécution d'un mandat d'arrêt national ou d'une autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force.

109. Le défaut d'existence d'une base juridique nationale constitue non pas une irrégularité formelle pouvant être régularisée par l'usage du cadre de coopération prévu à l'article 15, paragraphe 2, de la décision-cadre, mais une irrégularité substantielle qui disqualifie l'acte en tant que mandat d'arrêt européen.

110. Nous en déduisons que l'autorité judiciaire d'exécution ne peut pas mettre à exécution un acte qualifié de mandat d'arrêt européen qui n'a pas été émis pour l'exécution d'un mandat d'arrêt national ou d'une autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force.

33 — Voir, en ce sens, arrêts West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, point 55); Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, point 38), et F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, point 36).

IV – Conclusion

111. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons de répondre aux questions préjudicielles posées par la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj) de la manière suivante:

L'article 8 de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009, lu à la lumière des principes de légalité et de proportionnalité, doit être interprété en ce sens que:

— un mandat d'arrêt européen ne peut être émis que pour l'exécution d'un mandat d'arrêt national distinct ou d'une autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force, ordonnant la recherche et l'arrestation de la personne poursuivie et adoptés conformément aux règles de procédure pénale de l'État membre d'émission;

— si tel n'est pas le cas, l'autorité judiciaire d'exécution doit refuser de mettre à exécution l'acte en tant que mandat d'arrêt européen.