Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME^ JULIANE KOKOTT
présentées le 17 juin 2021 [1]

Affaire C-203/20

AB e.a. (révocation d'une amnistie)

[demande de décision préjudicielle formée par l'Okresný súd Bratislava III (tribunal de district de Bratislava III, Slovaquie)]

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière pénale – Mandat d'arrêt européen – Décision-cadre 2002/584/JAI – Principe ne bis in idem – Clôture de la procédure en vertu d'une amnistie – Révocation de l'amnistie »

I. Introduction

1. La juridiction de renvoi envisage d'émettre un mandat d'arrêt européen en vertu de la décision-cadre 2002/584/JAI [2] à l'encontre d'un ressortissant slovaque. La procédure pénale justifiant ce mandat avait toutefois été initialement clôturée en vertu d'une amnistie et n'a été rouverte qu'après la révocation de cette amnistie.

2. Se pose aujourd'hui en substance la question de savoir si le principe ne bis in idem, énoncé à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), s'oppose à l'émission du mandat d'arrêt européen.

II. Cadre juridique

A. La CEDH

3. L'article 4 du protocole n° 7 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), intitulé « Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois », dispose :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.

[1] Langue originale : l'allemand.

[2] Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO 2002, L 190, p. 1), telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI, du 26 février 2009 (JO 2009, L 81, p. 24) (ci-après la « décision-cadre 2002/584 »).

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention. »

B. Le droit de l'Union

1. La Charte

4. Le principe ne bis in idem est inscrit à l'article 50 de la Charte :

« Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi. »

5. Le champ d'application de la Charte est défini à son article 51 :

« 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités. »

2. La décision-cadre 2002/584

6. L'article 3 de la décision-cadre 2002/584 énonce les motifs de non-exécution obligatoire d'un mandat d'arrêt européen :

« L'autorité judiciaire de l'État membre d'exécution (ci-après dénommée "autorité judiciaire d'exécution") refuse l'exécution du mandat d'arrêt européen dans les cas suivants :

1) si l'infraction qui est à la base du mandat d'arrêt est couverte par l'amnistie dans l'État membre d'exécution lorsque celui-ci avait compétence pour poursuivre cette infraction selon sa propre loi pénale ;

2) s'il résulte des informations à la disposition de l'autorité judiciaire d'exécution que la personne recherchée a fait l'objet d'un jugement définitif pour les mêmes faits par un État membre, à condition que, en cas de condamnation, celle-ci ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'État membre de condamnation

[...] »

7. L'article 8, paragraphe 1, de cette décision-cadre exige certaines mentions figurant dans un mandat d'arrêt européen :

« 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 ;

[...] »

3. La directive 2012/13/UE

8. La directive 2012/13/UE[3] a pour base juridique l'article 82, paragraphe 2, TFUE. Son considérant 9 précise à ce propos :

« L'article 82, paragraphe 2, [TFUE] prévoit l'établissement de règles minimales applicables dans les États membres pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière. Ledit article vise "les droits des personnes dans la procédure pénale" comme l'un des domaines dans lesquels des règles minimales peuvent être établies. »

9. L'article 1er de la directive 2012/13 définit son objet :

« La présente directive définit des règles concernant le droit des suspects ou des personnes poursuivies d'être informés de leurs droits dans le cadre des procédures pénales et de l'accusation portée contre eux. Elle définit également des règles concernant le droit des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen d'être informées de leurs droits. »

10. Le champ d'application de la directive 2012/13 est régi par son article 2 :

« 1. La présente directive s'applique dès le moment où des personnes sont informées par les autorités compétentes d'un État membre qu'elles sont soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale ou qu'elles sont poursuivies à ce titre, et jusqu'au terme de la procédure, qui s'entend comme la détermination définitive de la question de savoir si le suspect ou la personne poursuivie a commis l'infraction pénale, y compris, le cas échéant, la condamnation et la décision rendue sur tout appel.

2. Lorsque le droit d'un État membre prévoit, pour des infractions mineures, l'imposition d'une sanction par une autorité autre qu'une juridiction compétente en matière pénale et que l'imposition de ces sanctions peut faire l'objet d'un recours devant une telle juridiction, la présente directive ne s'applique qu'à la procédure de recours devant cette juridiction. »

[3] Directive du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO 2012, L 142, p. 1).

III. Les faits et la demande préjudicielle

11. Les personnes poursuivies dans l'affaire au principal (ci-après les « personnes poursuivies ») auraient, en tant que membres d'agences de sécurité slovaques, commis plusieurs délits en 1995, dont l'enlèvement d'une personne à l'étranger, ainsi que des infractions de vol et d'extorsion. La victime de ces faits était le fils du président de la République slovaque de l'époque.

12. Le 3 mars 1998, le Premier ministre slovaque de l'époque, a, en qualité de représentant du président, décrété une amnistie pour ces charges.

13. Le 27 novembre 2000, la Krajská prokuratúra Bratislava (parquet régional de Bratislava, Slovaquie) a néanmoins engagé des poursuites devant l'Okresný súd Bratislava III (tribunal de district de Bratislava III, Slovaquie) au sujet desdites charges.

14. Par ordonnance du 29 juin 2001, l'Okresný súd Bratislava III (tribunal de district de Bratislava III) a clôturé les poursuites à l'encontre de l'ensemble des personnes poursuivies au motif qu'elles faisaient l'objet de l'amnistie du 3 mars 1998. L'ordonnance précitée a été confirmée le 5 juin 2002 par la décision du Krajský súd v Bratislave (cour régionale de Bratislava, Slovaquie) et a acquis force de chose jugée. Conformément à la législation nationale, cette ordonnance était définitive, tout en ayant le caractère d'une décision sur le fond et les effets d'un jugement de relaxe.

15. Par résolution nº 570 du 5 avril 2017, la Národná rada Slovenskej republiky (Conseil national de la République slovaque) a révoqué ladite amnistie. Par un arrêt du 31 mai 2017, l'Ústavný súd Slovenskej republiky (Cour constitutionnelle de la République slovaque) a jugé cette résolution conforme à la Constitution de la République slovaque. L'ordonnance juridictionnelle définitive susvisée, qui avait mis fin aux poursuites, devait ainsi elle-même être annulée.

16. Le président de chambre de l'Okresný súd Bratislava III (tribunal de district de Bratislava III) a désormais l'intention d'émettre un mandat d'arrêt européen contre l'un des prévenus. Dans le cadre de cette procédure, il adresse à la Cour les questions suivantes :

« 1) Le principe "ne bis in idem" s'oppose-t-il à l'émission d'un mandat d'arrêt européen au sens de la décision-cadre 2002/584, et ce compte tenu de l'article 50 de la [Charte], lorsque l'affaire pénale a été définitivement clôturée par une décision de justice de relaxe ou d'interruption de la procédure, si ces décisions ont été adoptées sur la base d'une amnistie qui a été révoquée par le législateur après que ces décisions soient devenues définitives et que l'ordre juridique interne prévoit que la révocation d'une telle amnistie emporte l'annulation des décisions des autorités publiques dans la mesure où elles ont été adoptées et motivées sur le fondement d'amnisties et de grâces et que disparaissent les obstacles légaux des poursuites pénales qui étaient fondés sur une amnistie ainsi révoquée, et ce sans décision de justice ou procédure judiciaire particulière ?

2) Une disposition d'une loi nationale qui annule directement, sans décision d'une juridiction nationale, la décision d'une juridiction nationale interrompant la procédure pénale, qui a, en vertu du droit national, la nature d'une décision définitive entraînant la relaxe et sur la base de laquelle la procédure pénale a été définitivement interrompue à la suite de l'amnistie accordée conformément à une loi nationale, est-elle conforme au droit à un tribunal

impartial, garanti à l'article 47 de la [Charte], ainsi qu'au droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction, garanti à l'article 50 de la Charte et à l'article 82 [TFUE] ?

3) Une disposition de droit national limitant le contrôle par la Cour constitutionnelle de la résolution de la Národná rada Slovenskej republiky (Conseil national de la République slovaque) révoquant une amnistie ou des grâces individuelles et adoptée en application de l'article 86, sous i), de la Constitution de la République slovaque à la seule appréciation de sa constitutionnalité, sans tenir compte des actes contraignants adoptés par l'Union européenne, et notamment la [Charte], le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que le traité sur l'Union européenne, est-elle conforme au principe de loyauté au sens de l'article 4, paragraphe 3, [TUE], de l'article 267 [TFUE] ainsi que de l'article 82 [TFUE], au droit à un tribunal impartial, garanti à l'article 47 de la [Charte], ainsi qu'au droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction, garanti à l'article 50 de la [Charte] ? »

17. La Cour a rejeté la demande de la juridiction nationale tendant à ce que ce renvoi soit soumis à la procédure préjudicielle d'urgence au motif qu'il n'existe pas d'urgence suffisante.

18. Les prévenus AB et CD, le gouvernement slovaque ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Un autre prévenu, IJ, a demandé la tenue d'une audience à la suite de la procédure écrite. Celle-ci a été conduite le 6 mai 2021 par la Cour, qui a entendu toutes ces parties ainsi que la Krajská prokuratúra Bratislava (parquet régional de Bratislava).

IV. Appréciation juridique

19. L'Okresný súd Bratislava III (tribunal de district de Bratislava III) souhaite savoir si, dans les circonstances de l'affaire au principal, l'émission d'un mandat d'arrêt européen pour l'une des personnes poursuivies et la révocation de l'amnistie sont compatibles avec le droit de l'Union. Il fonde notamment ses doutes sur le principe ne bis in idem, puisque la procédure a déjà été définitivement clôturée.

A. Sur le mandat d'arrêt européen

20. La première question vise à déterminer si le principe ne bis in idem s'oppose à l'émission d'un mandat d'arrêt européen lorsque, après clôture définitive de la procédure pénale par la juridiction en vertu d'une amnistie, ladite amnistie est néanmoins ultérieurement révoquée, en sorte qu'il y a réouverture de la procédure pénale.

1. Sur la recevabilité de la première question

21. Si la Commission et le gouvernement slovaque font valoir que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur cette question au motif que la Charte n'est pas applicable dans l'affaire au principal, cette thèse n'en doit pas moins être rejetée. Les doutes quant à la pertinence de cette question pour l'issue du litige ne sont pas davantage fondés.

a) Sur la compétence de la Cour

22. Il est vrai que la Cour n'est pas compétente pour connaître d'une situation juridique qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union. Les dispositions de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence [4]. Aux termes de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union n'ont vocation à être appliqués que dans les situations régies par le droit de l'Union [5].

23. Le gouvernement slovaque souligne certes à bon droit que les infractions litigieuses se rapportent à la période antérieure à l'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne et ne font donc pas apparaître de lien avec l'application du droit de l'Union. Il n'existe pas non plus de réglementation de l'Union portant sur la révocation d'une amnistie nationale. La Commission note au surplus à juste titre que la procédure pénale nationale et les infractions en cause ne sont pas harmonisées en droit de l'Union.

24. La juridiction de renvoi envisage néanmoins d'émettre un mandat d'arrêt européen. L'émission d'un mandat d'arrêt européen constituerait en tant que telle nécessairement une mise en œuvre du droit de l'Union. Il s'agit d'un acte prévu par le droit de l'Union qui déclenche certaines conséquences juridiques déterminées en droit de l'Union, telles que la limitation des éventuels motifs de non-exécution prévus aux articles 3 à 4 bis de la décision-cadre 2002/584 ou les délais d'exécution prévus à l'article 17.

25. La Cour est ainsi compétente dans la présente procédure pour interpréter la Charte, et en particulier le principe ne bis in idem que consacre l'article 50 de cette charte, au regard de l'émission d'un mandat d'arrêt européen.

b) Sur la pertinence des décisions

26. Il convient, en outre, d'examiner la pertinence de la première question préjudicielle pour l'issue du litige au principal. À cet égard, la Commission et le gouvernement slovaque font valoir, en substance, que la juridiction de renvoi n'a pas encore émis le mandat d'arrêt européen, mais qu'elle se borne pour l'heure simplement à l'envisager.

27. Toutefois, on ne saurait raisonnablement exiger d'une juridiction nationale qu'elle émette d'abord un mandat d'arrêt européen, dont elle estime qu'il peut être contraire au droit de l'Union, afin de lui permettre ainsi de présenter une demande préjudicielle. Il est au contraire dans la nature même de la procédure préjudicielle que la juridiction nationale sollicite une interprétation finale de la Cour *avant* de rendre cette décision. Cette procédure vise à assurer la bonne application du droit de l'Union par les juridictions des États membres.

28. Le gouvernement slovaque invoque certes également l'appréciation de la cour d'appel, saisie par le ministère public, selon laquelle la question de l'émission d'un mandat d'arrêt européen est hypothétique au motif que la personne recherchée ne séjourne pas en Europe et qu'elle fait

[4] Arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, point 22) ; du 6 octobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, point 27), et du 14 janvier 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo et Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, point 32).

[5] Arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, point 19) ; du 17 décembre 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, point 66), et du 19 novembre 2019, A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 78).

l'objet d'un mandat d'arrêt international [6]. Toutefois, conformément à l'article 267 TFUE, l'appréciation de la pertinence et de la nécessité de la question préjudicielle relève de la seule responsabilité de la juridiction qui ordonne le renvoi préjudiciel, sous réserve de la vérification limitée opérée par la Cour [7].

29. En outre, AB a fait valoir lors de l'audience, sans être contredit sur ce point, qu'un mandat d'arrêt européen peut également s'avérer nécessaire pour garantir qu'une personne poursuivie puisse être extradée sans heurt depuis un État tiers, lorsque celle-ci est transportée dans l'État membre requérant en passant par d'autres États membres.

30. Il s'ensuit que la première question est pertinente et, partant, recevable.

2. Sur la réponse à la première question

31. Il convient donc d'apprécier si un mandat d'arrêt européen peut être émis après qu'une juridiction de l'État requérant a d'abord définitivement clôturé la procédure pénale en vertu d'une amnistie, mais que ladite amnistie est ultérieurement révoquée, en sorte qu'il y a réouverture de la procédure pénale.

32. L'article 3, point 1, de la décision-cadre 2002/584 est sans pertinence pour cette question. Aux termes de cette disposition, l'autorité judiciaire de l'État membre d'exécution refuse l'exécution du mandat d'arrêt européen si l'infraction qui est à la base de ce mandat d'arrêt est couverte par l'amnistie dans l'État membre d'exécution. Une amnistie dans l'État requérant ou la révocation de celle-ci ne relèvent pas de cette règle [8].

33. Une amnistie dans l'État requérant pourrait en revanche jouer un rôle au regard de l'article 8, paragraphe 1, sous c), de la décision-cadre 2002/584. Cette disposition prévoit que le mandat d'arrêt européen contient 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. Si l'infraction est couverte par une amnistie effective dans l'État requérant, il ne devrait pas exister de telle décision judiciaire exécutoire dans cet État. Cette circonstance ferait obstacle à un mandat d'arrêt européen [9]. L'amnistie ayant toutefois été révoquée, cette hypothèse ne saurait jouer aucun rôle dans la présente procédure.

34. Il importe donc effectivement de savoir si le principe ne bis in idem s'oppose au mandat d'arrêt européen.

35. Aux termes de l'article 3, point 2, de la décision-cadre 2002/584, l'autorité judiciaire de l'État membre d'exécution refuse l'exécution du mandat d'arrêt européen si la personne recherchée a fait l'objet d'un jugement définitif pour les mêmes faits par un État membre. Toutefois, comme dans le cas de cet article 3, point 1, cette disposition ne fait pas peser d'obligation sur l'État membre requérant.

6 Décision du Krajský súd v Bratislave (cour régionale de Bratislava) du 11 février 2020 (2Tos/116/2019, consultable à l'adresse suivante : http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a811-uznesenie-krajskeho-sudu-v-bratislave-vo-vecizavlecenia-michala-kovaca-mlasieho-do-cudziny).

7 Arrêts du 16 décembre 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, point 96), et du 27 février 2014, Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, point 31).

8 Arrêt du 29 avril 2021, X (Mandat d'arrêt européen – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, point 95).

9 Arrêts du 1er juin 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, point 64), et du 13 janvier 2021, MM (C-414/20 PPU, EU:C:2021:4, point 56).

36. L'État membre requérant est cependant lié par l'article 50 de la Charte lors de l'émission d'un mandat d'arrêt européen. En vertu de cette disposition, « [n]ul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi ». Or l'émission d'un mandat d'arrêt européen constituerait un acte de poursuite.

37. Il convient donc de déterminer si la clôture d'une procédure pénale pour amnistie doit, malgré la révocation ultérieure de l'amnistie, être considérée comme une condamnation définitive ou un acquittement définitif.

38. S'agissant du principe ne bis in idem énoncé à l'article 3, point 2, de la décision-cadre 2002/584 et à l'article 54 de la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), la Cour a jugé qu'une telle décision définitive doit remplir deux conditions. *En premier lieu*, il convient de vérifier si la décision en cause a définitivement éteint l'action publique [10]. *En deuxième lieu*, la décision doit avoir été rendue à la suite d'une appréciation portée sur le fond de l'affaire [11]. Ces conditions sont également applicables à propos de l'article 50 de la Charte [12].

a) Sur l'extinction définitive de l'action publique

39. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que les personnes poursuivies ont fait l'objet d'une procédure pénale que les juridictions compétentes ont définitivement clôturée en vertu de l'amnistie [13].

40. Le gouvernement slovaque estime toutefois que, à tout le moins depuis la révocation de l'amnistie, cette décision de clôture n'a plus pour effet l'extinction définitive de l'action publique au sens de la première condition. Au contraire, la révocation de l'amnistie en vertu du droit slovaque vise précisément à permettre de nouveau l'action publique.

41. Étant entendu que l'appréciation de l'extinction de l'action publique est au premier chef fonction du droit de l'État membre ayant rendu la décision pénale en cause [14], il ne semble y avoir aucune possibilité, à première vue, de mettre en cause cette conclusion.

42. La Cour a toutefois admis que les recours extraordinaires ne sauraient être pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer si la procédure a été définitivement clôturée [15].

43. La Cour s'est à cet égard fondée sur la considération selon laquelle le droit inscrit à l'article 50 de la Charte correspond à celui prévu à l'article 4 du protocole nº 7 à la CEDH, de sorte que, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, l'interprétation dudit article 50 ne doit pas porter atteinte au niveau de protection garanti par la CEDH [16].

[10] Arrêts du 11 février 2003, Gözütok et Brügge (C-187/01 et C-385/01, EU:C:2003:87, points 27 et 30) ; du 22 décembre 2008, Turanský (C-491/07, EU:C:2008:768, point 32) ; du 5 juin 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, points 31, 32 et 36), et du 29 juin 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, points 34 et 35).

[11] Arrêt du 10 mars 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, point 30) ; du 5 juin 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, point 28), et du 29 juin 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, point 42). Voir également Cour EDH, 8 juillet 2019, Mihalache c. Roumanie (54012/10, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 97 et 98).

[12] Voir arrêts du 5 juin 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, point 35), et du 29 juin 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, point 31).

[13] Voir point 3 de la demande préjudicielle.

[14] Arrêts du 5 juin 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, point 36), et du 29 juin 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, point 35).

[15] Arrêt du 5 juin 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, points 39 et 40).

[16] Arrêt du 5 juin 2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, point 37). Voir également arrêts du 5 avril 2017, Orsi et Baldetti (C-217/15 et C-350/15, EU:C:2017:264, point 24), et du 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, point 60).

44. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que, aux fins du principe ne bis in idem prévu à l'article 4 du protocole nº 7 à la CEDH, l'action publique est définitivement éteinte lorsque toutes les voies de recours ordinaires sont épuisées [17]. Cette règle est inscrite aux points 22 et 29 du rapport explicatif sur le protocole nº 7 à la CEDH et elle repose, en définitive, sur les explications relatives à la notion de « décision définitive » au sens de la convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs [18].

45. Cette interprétation du principe ne bis in idem énoncé à l'article 50 de la Charte est conforme à la fonction de ce principe d'assurer la sécurité juridique au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice [19]. Il s'ensuit que, dans le champ d'application du droit de l'Union, les États membres ne sont pas libres de décider sans restriction de l'extinction définitive de l'action publique, en poursuivant ainsi de nouveau des personnes qui ont été définitivement condamnées ou acquittées. Au contraire, lors de l'examen de l'extinction définitive de l'action publique, il leur appartient de vérifier si les voies de recours ordinaires prévues par leur propre ordre juridique sont épuisées. Si ce n'est pas le cas, le principe ne bis in idem n'est pas applicable, en l'absence de condamnation définitive.

46. Une voie de recours ordinaire ne permet cependant pas, en principe, d'obtenir qu'une amnistie soit révoquée en écartant concomitamment les décisions judiciaires par lesquelles avaient été définitivement clôturées des procédures pénales en exécution de cette amnistie.

47. Selon les informations disponibles, il n'en va pas différemment du droit slovaque dans la présente affaire. L'amnistie litigieuse a été révoquée dans le cadre d'une procédure législative spéciale et la Cour constitutionnelle a ensuite examiné cet acte [20]. Il ne s'agit pas d'une voie de recours ordinaire.

48. La clôture définitive de la procédure en raison de l'amnistie entraîne donc, dans un tel cas, l'extinction définitive de l'action publique. La première condition d'une décision définitive au sens de l'article 50 de la Charte est ainsi constituée.

b) Sur l'appréciation portée sur le fond

49. La seconde condition d'une décision définitive au sens du principe ne bis in idem inscrit à l'article 50 de la Charte, à savoir l'appréciation portée sur le fond, prend donc une importance déterminante.

50. Cette condition est fondée sur le fait que ce principe vise non seulement à garantir la sécurité juridique, mais également à tenir compte de la prévention de la criminalité et de la lutte contre ce phénomène au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, dans cet espace, l'article 3, paragraphe 2, TUE vise à concilier les libertés personnelles et les mesures nécessaires pour prévenir et lutter contre ce phénomène [21].

[17] Arrêts de la Cour EDH du 20 juillet 2004, Nikitine c. Russie (50178/99, CE:ECHR:2004:0720JUD005017899, § 37) ; du 10 février 2009, Zolotoukhine c. Russie (14939/03, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107), et du 8 juillet 2019, Mihalache c. Roumanie (54012/10, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 103 et 109 à 111).

[18] Série des traités européens nº 70, voir p. 13 du rapport explicatif.

[19] Arrêts du 27 mai 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, point 77) ; du 29 juin 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, point 44), et du 29 avril 2021, X (Mandat d'arrêt européen – Ne bis in idem) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, point 99).

[20] Voir point 15 des présentes conclusions.

[21] En ce sens, voir arrêts du 10 mars 2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, point 34), et du 29 juin 2016, Kossowski (C-486/14, EU:C:2016:483, points 46, 47 et 49). Voir également arrêt de la Cour EDH du 27 mai 2014, Marguš c. Croatie (4455/10, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510, § 122 à 141).

51. La formulation du principe ne bis in idem à l'article 50 de la Charte confirme cette interprétation téléologique, puisqu'il y est prévu que ce principe ne s'applique qu'après que la personne concernée a été acquittée ou condamnée par un jugement pénal définitif. Les notions de « condamnation » et d'« acquittement » impliquent que la responsabilité pénale du prévenu a été établie à l'issue d'une appréciation des circonstances de l'espèce, autrement dit qu'une décision a été rendue sur le fond [22].

52. Or une décision de clôture en vertu d'une amnistie ne repose pas sur un examen de la responsabilité pénale des personnes concernées, mais se borne à mettre en œuvre l'amnistie.

53. La demande de décision préjudicielle est à cet égard contradictoire. La juridiction de renvoi y expose d'abord que la clôture a été motivé par l'amnistie [23], mais pour ensuite indiquer qu'il ne s'est agi là que d'une partie de la motivation [24]. En outre, l'ordonnance de clôture aurait, selon la législation slovaque, la nature d'une décision sur le fond [25].

54. On n'y trouve toutefois aucun élément quant à l'appréciation de la responsabilité pénale des personnes poursuivies. Même lorsqu'il a été interrogé sur ce point au cours de l'audience, AB n'a fourni que de vagues indications à propos d'un autre jugement.

55. Dès lors, la Cour ne peut se prononcer que sur le point de savoir si une décision de clôture rendue en vertu d'une amnistie comporte un examen sur le fond, au sens de la seconde condition à laquelle est subordonnée une décision définitive en vertu du principe ne bis in idem énoncé à l'article 50 de la Charte. Ce n'est en règle générale pas le cas.

c) Conclusion intermédiaire

56. Ainsi, le principe ne bis in idem énoncé à l'article 50 de la Charte ne s'oppose pas à l'émission d'un mandat d'arrêt européen par application de la décision-cadre 2002/584 lorsque l'affaire pénale a d'abord été définitivement clôturée en vertu d'une amnistie, sans que la responsabilité pénale des personnes concernées fasse l'objet d'un examen, mais que la décision de clôture a ensuite perdu ses effets avec la révocation de l'amnistie.

B. Sur la deuxième question : révocation de l'amnistie

57. Telle que formulée, la deuxième question vise à savoir si la révocation de l'amnistie, qui a nécessairement conduit à la réouverture de la procédure pénale définitivement clôturée, est compatible avec le droit fondamental de l'Union à une protection juridictionnelle effective, que consacre l'article 47 de la Charte, avec le principe ne bis in idem énoncé à l'article 50 de la Charte, ainsi qu'avec l'article 82 TFUE.

[22] Voir arrêt de la Cour EDH du 8 juillet 2019, Mihalache c. Roumanie (54012/10, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 97), au sujet de l'article 4 du protocole nº 7 à la CEDH, rédigé de manière identique.

[23] Point 3 de la demande préjudicielle.

[24] Point 46 de la demande préjudicielle.

[25] Également point 46 de la demande préjudicielle.

1. Sur la compétence de la Cour

58. À première vue, la Cour n'est pas compétente pour répondre à la question relative aux droits fondamentaux, puisque le droit de l'Union ne régit ni l'adoption d'une amnistie ni sa révocation, si bien qu'il n'y a pas eu mise en œuvre du droit de l'Union [26]. Les considérations de fond qu'avancent les personnes poursuivies au sujet des droits fondamentaux de l'Union sont donc inopérantes et pourraient tout au plus être retenues par analogie dans le cadre de la procédure nationale ou devant la Cour européenne des droits de l'homme.

59. S'agissant de la base juridique de l'article 82 TFUE, dont il est fait mention dans la deuxième question, on ne discerne pas de quelle façon cette disposition pourrait en tant que telle trouver à s'appliquer.

60. Il ressort toutefois des motifs de la demande de décision préjudicielle que la juridiction de renvoi souhaite savoir si la directive 2012/13, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, adoptée sur le fondement de l'article 82 TFUE, est également applicable dans le cadre d'une procédure spécifique ayant pour objet la révocation d'une amnistie. Si la directive était applicable à cet égard, les droits procéduraux qu'elle prévoit s'appliqueraient nécessairement. Selon la demande préjudicielle, ceux-ci n'ont pas été garantis dans le cadre de la révocation de l'amnistie par le Conseil national et lors de la procédure subséquente devant la Cour constitutionnelle.

61. Une question relative au champ d'application de la directive 2012/13 relève de la compétence de la Cour.

2. Sur l'applicabilité de la directive 2012/13

62. La juridiction de renvoi déduit l'applicabilité de la directive 2012/13 de la définition du champ d'application inscrite à l'article 2, paragraphe 1 de cette directive. Selon cette définition, ladite directive s'applique dès le moment où des personnes sont informées par les autorités compétentes d'un État membre qu'elles sont soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale ou qu'elles sont poursuivies à ce titre, et jusqu'au terme de la procédure. Cette notion s'entend comme la détermination définitive de la question de savoir si le suspect ou la personne poursuivie a commis l'infraction pénale, y compris, le cas échéant, la condamnation et la décision rendue sur tout appel.

63. Comme les personnes poursuivies ont été mises en examen en 2000 et qu'il ne doit être statué sur cette accusation dans l'affaire au principal qu'à l'avenir, la juridiction de renvoi tend peut-être à considérer que tous les actes survenus dans l'intervalle et pertinents pour l'issue de la procédure doivent satisfaire aux exigences de la directive 2012/13. La révocation de l'amnistie constituerait un tel acte.

64. Une telle hypothèse serait toutefois erronée.

65. En effet, pour déterminer le champ d'application de la directive 2012/13, il convient également de tenir compte de son article 1er [27]. Aux termes de cette disposition, cette directive comprend dans son objet le droit des suspects ou des personnes poursuivies d'être informés de

[26] Voir point 22 des présentes conclusions.

[27] Arrêt du 13 juin 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, point 33).

leurs droits dans le cadre des procédures pénales et de l'accusation portée contre eux. Elle définit également des règles concernant le droit des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen d'être informées de leurs droits. La directive 2012/13 est donc applicable aux procédures pénales et aux procédures relatives au mandat d'arrêt européen. En revanche, une procédure extrajudiciaire de révocation d'une amnistie ou une procédure constitutionnelle portant sur l'examen de cette révocation ne font pas l'objet de cette directive.

66. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 2012/13 confirme la limitation aux procédures pénales judiciaires et aux procédures juridictionnelles liées au mandat d'arrêt européen. Il prévoit que cette directive ne s'applique pas à l'imposition d'une sanction pour des infractions mineures par une autorité publique, mais seulement à une éventuelle procédure juridictionnelle portant sur le contrôle d'une telle sanction. Or, ni la procédure extrajudiciaire de révocation de l'amnistie ni la procédure devant la Cour constitutionnelle ne sont des procédures juridictionnelles relatives à l'imposition ou au contrôle d'une sanction.

67. L'application de la directive 2012/13 à une procédure extrajudiciaire de révocation d'une amnistie ou à une procédure devant la Cour constitutionnelle en vue du contrôle de cette révocation ne serait d'ailleurs plus couverte par sa base juridique. Selon le considérant 9 de cette directive, celle-ci a été basée sur l'article 82, paragraphe 2, sous b), TFUE. Cette disposition permet à l'Union de fixer des règles minimales concernant les droits des personnes dans le cadre des procédures pénales. Elle ne permet pas à l'Union d'adopter des règles relatives à la révocation d'une amnistie ou au contrôle constitutionnel de cette révocation.

68. Il ressort d'ailleurs de la demande de décision préjudicielle que la procédure pénale qui avait été engagée avec la mise en examen décidée en 2000 a d'abord pris fin par application de l'ordonnance de clôture rendue en 2001 [28], et qu'elle n'a été rouverte qu'à la suite de la révocation de l'amnistie et de l'arrêt de la Cour constitutionnelle en 2017. Dans l'intervalle, il n'y a eu aucune procédure pénale ni de procédure liée à un mandat d'arrêt européen dans laquelle la directive 2012/13 aurait pu s'appliquer.

69. Il s'ensuit que la directive 2012/13 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ne s'applique pas à une procédure de révocation d'une amnistie ou à une procédure subséquente de contrôle de cette révocation devant la Cour constitutionnelle d'un État membre. Dès lors, cette directive ne saurait non plus justifier l'application de la Charte dans ces procédures.

C. Sur la troisième question – La compétence de la Cour constitutionnelle

70. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si les dispositions de la loi nationale qui limitent la Cour constitutionnelle de la République slovaque au seul contrôle de la conformité au droit constitutionnel national sont compatibles avec les droits fondamentaux garantis par la CEDH et par la Charte, et, plus particulièrement, avec le principe de loyauté énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE. À cet égard, la juridiction considère que, en vertu de cette disposition, l'obligation de loyauté s'applique également dans les relations réciproques entre les États membres et l'Union.

[28] Il en allait différemment dans l'arrêt du 12 février 2020, Kolev e.a. (C-704/18, EU:C:2020:92, point 54).

71. La juridiction de renvoi estime également que les règles relatives à la révocation d'une amnistie peuvent être éventuellement en conflit avec le principe de proportionnalité, et notamment avec le principe d'effectivité, qui limite l'autonomie procédurale des États membres lors de l'adoption de dispositions juridiques nationales.

72. Il n'apparaît toutefois pas que la présente révocation de l'amnistie doive être considérée comme une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union. Partant, elle ne doit être examinée ni au regard de la Charte ni au regard des principes de proportionnalité et d'effectivité du droit de l'Union. Il n'existe pas non plus de règles du droit de l'Union qui obligeraient la Cour constitutionnelle de la République slovaque à examiner la conformité de la révocation de cette amnistie avec les droits fondamentaux garantis par la CEDH et par la Charte, et, en particulier, avec le principe de loyauté inscrit à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

73. La Cour n'est donc pas compétente pour statuer sur cette question.

V. Conclusion

74. Nous proposons ainsi à la Cour de statuer comme suit :

1) Le principe ne bis in idem énoncé à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'oppose pas à l'émission d'un mandat d'arrêt européen par application de la décision-cadre 2002/584 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, du 26 février 2009, lorsque l'affaire pénale a d'abord été définitivement clôturée en vertu d'une amnistie, sans que la responsabilité pénale des personnes concernées fasse l'objet d'un examen, mais que la décision de clôture a ensuite perdu ses effets avec la révocation de l'amnistie.

2) La directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénale ne s'applique pas à une procédure de révocation d'une amnistie ou à une procédure subséquente de contrôle de cette révocation devant la Cour constitutionnelle d'un État membre. Dès lors, cette directive ne saurait non plus justifier l'application de la charte des droits fondamentaux dans ces procédures.