Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE
M^ME^ JULIANE KOKOTT
présentées le 22 mai 2025 [1]

Affaire C-219/25 PPU [Kamekris] [i]

Ministère public
contre
KN

(demande de décision préjudicielle formée par la cour d'appel de Montpellier, France)

« Renvoi préjudiciel – Procédure préjudicielle d'urgence – Coopération judiciaire en matière pénale – Extradition vers un État tiers en vue de l'exécution d'une peine privative de liberté – Reconnaissance de la décision d'une juridiction d'un autre État membre sur la demande d'extradition – Citoyenneté de l'Union – Libre circulation des personnes – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Risque sérieux d'être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants – Protection juridictionnelle effective – Procès équitable »

I. Introduction

1. Lorsqu'une juridiction d'un État membre (en l'espèce, la France) se prononce sur l'extradition d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre (en l'espèce, la Grèce), vers un État tiers (en l'espèce, la Géorgie) afin qu'il y purge une peine privative de liberté, est-elle liée par la décision de la juridiction d'un autre État membre (en l'espèce, la Belgique) sur cette même demande d'extradition ? Telle est la question à laquelle il convient de répondre en l'espèce.

[1] Langue originale : l'allemand.

[i] Le nom de la présente affaire est un nom fictif. Il ne correspond au nom réel d'aucune partie à la procédure.

II. Le cadre juridique

A. Le droit international

2. L'article 1er de la convention européenne d'extradition, signée à Paris le 13 décembre 1957 (ci-après la « convention européenne d'extradition »), stipule :

« Les Parties contractantes s'engagent à se livrer réciproquement, selon les règles et sous les conditions déterminées par les articles suivants, les individus qui sont poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté par les autorités judiciaires de la Partie requérante. »

3. La convention européenne d'extradition est entrée en vigueur le 11 mai 1986 pour la France, le 13 septembre 2001 pour la Géorgie et le 27 août 1961 pour la Grèce. La France s'est réservé (conformément à l'article 26, paragraphe 1, de cette convention) le droit de refuser l'extradition lorsqu'une condamnation a été prononcée dans le cadre d'une procédure juridictionnelle n'assurant pas les garanties fondamentales de procédures et de protection des droits de la défense ou lorsque la remise est susceptible d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle pour la personne réclamée. La Grèce s'est réservé, entre autres, le droit de ne pas extrader ses propres ressortissants [2].

B. Le droit de l'Union

1. Le traité FUE

4. L'article 67 énonce les objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale est mentionnée à l'article 67, paragraphe 3, TFUE :

« L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales. »

5. Le pouvoir réglementaire de l'Union dans le domaine de la coopération en matière pénale est régi par l'article 82 TFUE :

« 1. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires et inclut le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l'article 83.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures visant :

[2] https://www.coe.int/fr/web/conventions.

a) à établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires ;

[...]

d) à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions.

2. Dans la mesure où cela est nécessaire 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, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres.

Elles portent sur :

a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres ;

b) les droits des personnes dans la procédure pénale ;

c) les droits des victimes de la criminalité ;

d) d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision ; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

L'adoption des règles minimales visées au présent paragraphe n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes.

[...] »

2. La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

6. L'article 19, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accorde une protection en matière d'extradition :

« Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. »

7. Le droit à une protection juridictionnelle effective est consacré à l'article 47 de la Charte :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

[...] »

C. Le droit français

8. Aux termes de l'article 696-4, point 1, du code de procédure pénale, l'extradition n'est pas accordée lorsque la personne réclamée avait, au moment des faits, la nationalité française.

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

9. KN est un ressortissant géorgien et grec. En 2011, les juridictions géorgiennes l'ont condamné par contumace à une peine d'emprisonnement à la perpétuité pour avoir commandité en 2008 et 2009 un meurtre (finalement non consommé) destiné à dissimuler d'autres infractions et pour avoir commis des infractions à la législation sur les armes et à la législation sur les stupéfiants dans un contexte de criminalité organisée.

10. Le 4 octobre 2021, KN avait été placé en détention provisoire en Belgique parce que les autorités géorgiennes avaient adressé à Interpol un signalement (la « notice rouge ») en vue de son arrestation. D'abord maintenu sous écrou extraditionnel, KN avait été placé sous contrôle judiciaire le 29 octobre 2021.

11. Le 20 janvier 2025, KN a été interpellé en France sur la base du même signalement. Les autorités géorgiennes ont alors adressé, également à la France, une demande formelle d'extradition de l'intéressé en application de la convention européenne d'extradition.

12. Lors de son interpellation en France, la procédure d'extradition devant les juridictions belges n'était pas encore clôturée ; par arrêt du 19 février 2025, la cour d'appel de Bruxelles (Belgique) a refusé la demande d'extradition émise par la Géorgie. Selon cette juridiction, il ne pouvait pas être assuré à suffisance que KN puisse être extradé vers la Géorgie sans risque d'être soumis à un déni flagrant de justice, à de la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants.

13. C'est désormais la juridiction de renvoi, la cour d'appel de Montpellier (France), qui doit se prononcer sur la demande d'extradition adressée à la France. Dans le cadre de cette procédure, tant le ministère public que KN concluent au refus de l'extradition conformément à la décision de la juridiction belge.

14. La juridiction de renvoi demande à la Cour si elle est liée par la décision de la juridiction belge, avec la question préjudicielle suivante :

« [L'article] 67, paragraphe 3, et [l'article] 82, paragraphe 1, TFUE, combiné aux articles 19 et 47 de la [Charte] doivent-ils être interprétés en ce sens qu'un État membre est tenu de refuser l'exécution d'une demande d'extradition visant un citoyen de l'Union européenne vers un État tiers lorsqu'un autre État membre a préalablement refusé l'exécution de la demande d'extradition au motif que la remise de la personne concernée risquerait de porter atteinte au droit fondamental de ne pas être soumis à la torture ou traitements inhumains ou dégradants consacré à l'article 19 de la [Charte] et au droit à un procès équitable consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la [Charte] ? »

15. De plus, la juridiction de renvoi a demandé l'application de la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour.

16. Le 3 avril 2025, la troisième chambre de la Cour a décidé de soumettre la présente demande de décision préjudicielle à la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 23 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et aux articles 107 et suivants du règlement de procédure. Par la suite, KN, le gouvernement français et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. Ces parties, ainsi que les gouvernements tchèque et allemand, ont participé à l'audience qui s'est tenue le 8 mai 2025.

IV. Appréciation juridique

17. Dans l'hypothèse où la Cour déciderait de répondre à la demande de décision préjudicielle, la réponse serait, selon nous, évidente : ni l'article 67, paragraphe 3, TFUE ni l'article 82, paragraphe 1, TFUE n'obligent une juridiction d'un État membre à reconnaître la décision d'une juridiction d'un autre État membre de ne pas extrader, en raison d'un risque de violation des articles 19 et 47 de la Charte, un ressortissant d'un troisième État membre vers un État tiers pour qu'il y purge une peine privative de liberté, en ce sens que la première juridiction devrait également refuser l'extradition sans procéder à son propre examen. Toutefois, dans la mesure où le droit de l'Union est applicable, cette juridiction doit dûment tenir compte, dans le cadre de son propre examen de l'extradition, des motifs sur lesquels repose la décision de refus de l'autre juridiction.

18. Il est toutefois moins évident de savoir si le droit de l'Union, et donc la Charte, sont même applicables dans l'affaire au principal et si, partant, la Cour de justice est compétente (section A). Les conditions d'application d'une procédure préjudicielle d'urgence méritent également un examen plus approfondi (section B).

A. Application du droit de l'Union et de la Charte

19. En l'absence d'un accord international sur l'extradition en matière pénale entre l'Union et un pays tiers, les règles en matière d'extradition relèvent de la compétence des États membres [3]. Il n'en demeure pas moins que, lorsqu'ils appliquent les dispositions nationales en cause dans des situations relevant du droit de l'Union, les États membres doivent respecter ce droit [4].

20. La juridiction de renvoi souhaite savoir quelles obligations découlent, en l'occurrence, de l'article 67, paragraphe 3, et de l'article 82, paragraphe 1, TFUE. Toutefois, comme l'indiquent également les gouvernements tchèque, allemand, français et la Commission, ces dispositions sont plutôt de nature programmatique et, en particulier, ne régissent pas l'extradition de citoyens de l'Union vers des États tiers afin qu'ils y purgent une peine privative de liberté (sous-section 1). L'application du droit de l'Union et de la Charte pourrait en revanche résulter de l'exercice de la libre circulation par le citoyen de l'Union concerné (sous-section 2).

[3] Arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, point 26).

[4] Arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, points 26 et 27), ainsi que du 18 juin 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie) (C-352/22, EU:C:2024:521, point 38).

1. Les règles relatives à la coopération judiciaire en matière pénale

21. KN estime qu'il découle de l'article 67, paragraphe 3, et de l'article 82, paragraphe 1, TFUE ainsi que du principe de confiance mutuelle qu'une juridiction d'un État membre est tenue, sans procéder à son propre examen des obstacles à l'extradition, de reconnaître le refus, fondé sur un risque de violation d'un droit fondamental, par une juridiction d'un autre État membre d'extrader un citoyen de l'Union vers un État tiers.

22. Aux termes de l'article 67, paragraphe 3, TFUE, l'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité ainsi que de lutte contre celle-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale. Cet objectif de sécurité justifie, outre la garantie de la liberté (article 67, paragraphe 2, TFUE) et la facilitation de l'accès à la justice (article 67, paragraphe 4, TFUE), la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres, au sens de l'article 67, paragraphe 1, TFUE.

23. Toutefois, la mission de l'Union, consistant à poursuivre, par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale, l'objectif d'un niveau élevé de sécurité, ne comporte pas d'obligation des États membres directement applicable et qui devrait être respectée dans le cadre de la décision sur l'extradition d'un citoyen de l'Union vers un État tiers. En particulier, il ne ressort pas de l'article 67, paragraphe 3, TFUE que la décision d'une juridiction d'un autre État membre sur cette question devrait être reconnue.

24. En revanche, l'article 82, paragraphe 1, TFUE prévoit bien des compétences réglementaires de l'Union dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale. Aux termes de son point a), l'Union peut notamment établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires. Or, l'Union n'a adopté aucune réglementation concernant la reconnaissance de décisions judiciaires relatives à l'extradition vers des États tiers et, même si l'article 82, paragraphe 1, sous a), TFUE devait constituer une base juridique à cet égard, il n'en découle pas pour autant une obligation de reconnaissance. Il s'ensuit que l'article 82, paragraphe 1, TFUE ne contient pas non plus d'obligation de reconnaître la décision de la juridiction d'un autre État membre de ne pas extrader l'intéressé vers un État tiers.

25. La situation était différente dans un arrêt cité par KN et aux termes duquel un État membre ne peut pas extrader vers son État d'origine une personne à laquelle un autre État membre a accordé le statut de réfugié tant que le statut de réfugié perdure [5]. Cet effet de blocage ne découle toutefois pas de dispositions de droit primaire du traité FUE, mais des règles du droit dérivé de l'Union sur la protection des réfugiés, ainsi que du principe de coopération loyale [6]. En l'espèce, en revanche, il n'existe pas de dispositions de droit dérivé comparables qui obligeraient la France à reconnaître un effet contraignant à la décision de la juridiction belge.

26. Le principe de confiance mutuelle invoqué par KN n'y change rien.

[5] Arrêt du 18 juin 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie) (C-352/22, EU:C:2024:521, point 71).

[6] Arrêt du 18 juin 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie) (C-352/22, EU:C:2024:521, points 64 à 70).

27. Certes, ce principe impose à chaque État membre de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit [7]. Par conséquent, si la juridiction d'un État membre constate *à juste titre* qu'il existe en cas d'extradition un risque de violation de droits fondamentaux consacrés dans la Charte, les juridictions des autres États membres doivent tenir dûment compte de la constatation faite par la première juridiction lorsqu'elles statuent sur la même extradition [8]. Toutefois, cela ne va pas encore jusqu'à constituer une obligation de reconnaître la décision de la première juridiction [9]. Une telle obligation nécessiterait une disposition expresse, qui fait défaut à ce jour [10].

28. Du reste, le principe de confiance mutuelle ne trouve à s'appliquer sous cette forme que si les droits fondamentaux de la Charte sont applicables. Or, conformément à l'article 51, paragraphe 1, première phrase, de la Charte, les dispositions de cette dernière s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

29. La notion de « mise en œuvre du droit de l'Union » au sens de l'article 51, paragraphe 1, première phrase, de la Charte présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale en cause, qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre [11]. Les droits fondamentaux de l'Union ne trouvent donc à s'appliquer par rapport à une réglementation nationale que si les dispositions du droit de l'Union du domaine concerné imposent certaines obligations aux États membres à l'égard de la situation en cause au principal [12].

30. Or, dans la mesure où ni l'article 67, paragraphe 3, TFUE ni l'article 82, paragraphe 1, TFUE ne créent de telles obligations, ces dispositions n'entraînent pas non plus l'application de la Charte ou du principe de confiance mutuelle.

2. La libre circulation d'un citoyen de l'Union

31. Toutefois, le droit à la libre circulation au sein de l'Union, prévu à l'article 21, paragraphe 1, TFUE, peut justifier l'application de la Charte dans l'affaire au principal. KN, ressortissant grec, a fait usage de cette liberté fondamentale en tant que citoyen de l'Union lorsqu'il s'est rendu dans un autre État membre, à savoir de la Grèce vers la France.

32. Il n'y a pas nécessairement eu de restriction de cette liberté fondamentale, puisque KN devrait s'attendre à être extradé vers la Géorgie par son État membre, la Grèce, tout comme il pourrait l'être par la France.

7 Avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014 (EU:C:2014:2454, point 191), et arrêt du 29 juillet 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, point 46).

8 Arrêt du 29 juillet 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, point 46). Voir également arrêt du 14 septembre 2023, Sofiyska gradska prokuratura (Mandats d'arrêt successifs) (C-71/21, EU:C:2023:668, point 55).

9 Voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, point 43).

10 Voir, en ce qui concerne la constatation de la qualité de réfugié, arrêts du 18 juin 2024, Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié) (C-753/22, EU:C:2024:524, point 68), et du 18 juin 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie) (C-352/22, EU:C:2024:521, point 43).

11 Arrêts du 6 mars 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, point 24) ; du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a. (C-198/13, EU:C:2014:2055, point 34), et du 28 novembre 2024, PT (Accord entre le procureur et l'auteur d'une infraction) (C-432/22, EU:C:2024:987, point 35).

12 Arrêts du 6 mars 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, point 26) ; du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a. (C-198/13, EU:C:2014:2055, point 35), et du 28 novembre 2024, PT (Accord entre le procureur et l'auteur d'une infraction) (C-432/22, EU:C:2024:987, point 36).

33. Toutefois, lors de la conclusion de la convention européenne d'extradition, la Grèce s'est réservé le droit de ne pas extrader ses propres ressortissants. KN ne devrait donc probablement pas craindre d'extradition en Grèce.

34. Dans la plupart des affaires concernant une extradition vers des États tiers au titre de procédures pénales, la Cour a considéré qu'il y avait une restriction de la libre circulation en raison d'une différence de traitement par rapport aux ressortissants des États membres concernés [13]. En effet, ces États membres prévoyaient que leurs propres ressortissants ne seraient pas extradés ni remis. Tel est le cas en droit français, ainsi que l'exposent la Commission et le gouvernement français, de sorte que ces derniers considèrent qu'il existe une restriction à la libre circulation.

35. La question se pose de savoir jusqu'où s'étend le domaine de protection du droit à l'égalité de traitement dans l'exercice de la libre circulation, par exemple si ce domaine comprend également les droits électoraux lors des élections nationales, qui ne sont pas garantis par l'interdiction de discrimination spécifique figurant à l'article 22 TFUE en ce qui concerne les droits électoraux des citoyens de l'Union [14].

36. La plupart des affaires en matière d'extradition se caractérisaient par le fait que les intéressés, ressortissants d'autres États membres, étaient intégrés dans l'État requis [15]. Il s'ensuit que lorsque – comme en l'espèce – une telle intégration fait défaut, il est douteux qu'une comparaison avec les ressortissants de l'État requis qui ne sont pas extradés soit même possible.

37. D'une manière générale, la comparabilité doit être examinée en tenant compte de l'objectif poursuivi par les dispositions nationales en cause [16]. Elle est exclue lorsqu'il existe des différences objectives entre les groupes à comparer [17].

38. Ces deux critères plaident contre une comparabilité entre les citoyens de l'Union qui transitent et les propres ressortissants de l'État requis, en ce qui concerne les interdictions d'extradition.

39. Le fondement du lien de nationalité d'un État membre réside dans le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre cet État et ses ressortissants ainsi que dans la réciprocité de droits et de devoirs [18]. Les États membres doivent donc protéger particulièrement leurs propres ressortissants et l'interdiction d'extradition sert cette protection. Dans le même temps, un État dispose, en règle générale, d'une vaste compétence pénale sur ses propres ressortissants, y compris pour des infractions commises à l'étranger. L'impunité peut donc être plus facilement

[13] Arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, point 33) ; du 10 avril 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, point 45) ; du 13 novembre 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, point 27) ; du 17 décembre 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradition vers l'Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, point 30), et du 22 décembre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Demande d'extradition vers la Bosnie-Herzégovine) (C-237/21, EU:C:2022:1017, point 34).

[14] Arrêts du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-814/21, EU:C:2024:963, point 154), et du 19 novembre 2024, Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-808/21, EU:C:2024:962, point 155).

[15] Arrêts du 13 novembre 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, point 19) ; du 17 décembre 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradition vers l'Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, points 10 et 16), ainsi que du 22 décembre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Demande d'extradition vers la Bosnie-Herzégovine) (C-237/21, EU:C:2022:1017, point 13). Voir toutefois, en sens incidemment contraire, arrêt du 10 avril 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, point 34).

[16] Arrêt du 1er avril 2014, Felixstowe Dock and Railway Company e.a. (C-80/12, EU:C:2014:200, point 25).

[17] Arrêt du 22 mars 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, point 19).

[18] Arrêts du 17 décembre 1980, Commission/Belgique (149/79, EU:C:1980:297, point 10) ; du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, point 51), et du 29 avril 2025, Commission/Malte (Citoyenneté par investissement) (C-181/23, EU:C:2025:283, point 96).

évitée en ce qui concerne les ressortissants nationaux. Il s'ensuit que, si les États membres peuvent ne pas être tenus de poursuivre les infractions commises à l'étranger par leurs propres citoyens, ils examineront néanmoins l'opportunité d'une telle poursuite. Cela leur permet d'éviter l'impunité, tout en protégeant leurs propres citoyens des conséquences disproportionnées de poursuites pénales dans des États tiers [19].

40. Les citoyens de l'Union établis et intégrés peuvent légitimement s'attendre à être traités de la même manière que les ressortissants de l'État membre concerné. Ils sont parfaitement comparables, à certains égards, aux citoyens de l'État dans lequel ils se sont établis ; mais pas à tous les égards. Ainsi, des exceptions sont encore faites en matière de droits électoraux [20] et, même en droit fiscal (où la résidence « remplace » la nationalité), le point de savoir si c'est l'État d'activité qui doit accorder, en lieu et place de l'État de résidence, des privilèges comparables à ceux accordés aux résidents dépend du montant des revenus du travail [21].

41. La question est cependant différente en l'espèce. Il s'agit de savoir si tout citoyen de l'Union en transit est comparable, dans l'État de transit, aux citoyens résidant dans cet État pour ce qui est de l'exécution d'un mandat d'arrêt émis par un État tiers. Du point de vue de la citoyenneté de l'Union, on pourrait y répondre par l'affirmative. Selon la jurisprudence de la Cour, la citoyenneté de l'Union se superpose de plus en plus sur la nationalité nationale [22].

42. En revanche, en ce qui concerne la compétence pénale d'un État membre, il convient de répondre par la négative à la question précédemment posée. Pour les citoyens de l'Union en transit, un tel rapport particulier de solidarité et de loyauté à l'État de transit n'existe pas. Dans le cas de ces personnes, il est même souvent douteux que l'État de transit ait le pouvoir de punir les infractions commises dans des États tiers, de sorte que la non-exécution du mandat d'arrêt augmente les chances d'impunité de la personne recherchée.

43. Nous proposons donc à la Cour d'établir à cet égard une distinction, tout comme elle est faite en droit social [23], entre les citoyens de l'Union qui sont intégrés dans l'État membre et les citoyens de l'Union qui ne font que transiter. Dès lors qu'il est ici question d'un citoyen de l'Union en transit, nous estimons que le droit de l'Union ne couvre pas ce cas de figure. Partant, l'exécution d'un mandat d'arrêt émis par un État tiers ne relève pas de la mise en œuvre du droit de l'Union. Les libertés fondamentales dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice n'ont pas pour vocation d'exonérer les États de leur responsabilité envers leurs citoyens en matière d'exécution effective des peines des personnes reconnues coupables d'une infraction pénale en augmentant ainsi leurs chances d'impunité. Les libertés fondamentales ne doivent pas non plus exonérer l'État membre de sa responsabilité vis-à-vis d'un État tiers (lien de droit international public garantissant réciproquement que les ressortissants condamnés ne peuvent pas se soustraire à leur peine en prenant la fuite dans l'autre État contractant). La question de savoir si la personne concernée peut, dès lors, être extradée vers un État tiers relève donc du droit national et des

[19] Arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, points 48 et 49), ainsi que du 17 décembre 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Extradition vers l'Ukraine) (C-398/19, EU:C:2020:1032, point 52).

[20] Voir, en ce sens, arrêts du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-814/21, EU:C:2024:963, point 154), et du 19 novembre 2024, Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) (C-808/21, EU:C:2024:962, point 155), dans le contexte de l'article 22 TFUE.

[21] Arrêt du 14 février 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, points 35 et 36).

[22] Voir, récemment, arrêt du 29 avril 2025, Commission/Malte (Citoyenneté par investissement) (C-181/23, EU:C:2025:283, points 100 et 101).

[23] Arrêt du 11 novembre 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, points 77 et suiv.).

garanties de ses droits fondamentaux, ainsi que de 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 »).

44. Dans l'hypothèse où la Cour retiendrait néanmoins une restriction aux libertés fondamentales, nous examinerons, à titre subsidiaire, si elle est justifiée.

45. Si les ressortissants nationaux et les ressortissants d'autres États membres sont placés par principe sur un pied d'égalité, l'objectif de prévention de l'impunité peut être examiné au stade de la justification [24]. Ainsi que la Commission l'a souligné lors de l'audience, cet objectif est aussi l'expression de la volonté de protéger les droits fondamentaux des victimes de la criminalité [25]. Néanmoins, la jurisprudence exige de tenir dûment compte des droits fondamentaux des auteurs d'infractions lors de l'extradition d'un citoyen de l'Union vers un État tiers [26].

3. Le risque de violation des droits fondamentaux

46. L'article 19, paragraphe 2, de la Charte concerne spécifiquement l'extradition. En effet, aux termes de cette disposition, nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

47. Il s'ensuit que, dans la mesure où l'autorité compétente de l'État membre requis dispose d'éléments attestant d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant dans l'État tiers requérant, elle est tenue d'apprécier l'existence de ce risque lorsqu'elle doit décider de l'extradition d'une personne vers cet État [27].

48. Pour ce faire, cet État membre ne saurait se limiter à prendre en considération les seules déclarations de l'État tiers requérant ou l'acceptation, par ce dernier État, de traités internationaux garantissant, en principe, le respect des droits fondamentaux. L'autorité compétente de l'État membre requis doit se fonder, aux fins de cette vérification, sur des éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés, éléments pouvant résulter, notamment, de décisions judiciaires internationales, telles que des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, de décisions judiciaires de l'État tiers requérant ainsi que de décisions, de rapports et d'autres documents établis par les organes du Conseil de l'Europe ou relevant du système des Nations unies [28]. Pour ce

[24] Arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, points 37 et 38) ; du 13 novembre 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, point 32), et du 2 avril 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 60).

[25] Sur le droit à la vie au titre de l'article 2 de la CEDH, voir arrêts de la Cour EDH du 29 janvier 2019, Güzelyurtlu et autres c. Chypre et Turquie (CE:ECHR:2019:0129JUD003692507, § 231 à 236), et du 9 juillet 2019, Romeo Castaño c. Belgique (CE:ECHR:2019:0709JUD000835117, § 81).

[26] Arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, points 53 à 59), et du 22 décembre 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Demande d'extradition vers la Bosnie-Herzégovine) (C-237/21, EU:C:2022:1017, point 55) ; voir également arrêts de la Cour EDH du 7 juillet 1989, Soering c. Royaume-Uni (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 88), et du 25 mars 2021, Bivolaru et Moldovan c. France (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[27] Arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, point 58), et du 2 avril 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 64), ainsi que ordonnance du 6 septembre 2017, Peter Schotthöfer & Florian Steiner (C-473/15, EU:C:2017:633, point 24). Voir également arrêts de la Cour EDH du 7 juillet 1989, Soering c. Royaume-Uni (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, § 88), du 26 juillet 2005, N. c. Finlande (CE:ECHR:2005:0726JUD003888502, § 158), du 4 septembre 2014, Trabelsi c. Belgique (CE:ECHR:2014:0904JUD000014010, § 116), et du 25 mars 2021, Bivolaru et Moldovan c. France (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 107).

[28] Arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, point 57 et 59) ; du 2 avril 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 65), et du 18 juin 2024, Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie) (C-352/22, EU:C:2024:521, point 63).

qui est des conditions de détention, il apparaît, d'après la documentation du Conseil de l'Europe, que des améliorations sont encore possibles, mais qu'il n'y a pas de violations graves et systématiques [29].

49. Constituent également de tels éléments les décisions d'autres États membres portant sur la même demande d'extradition ou sur des demandes similaires de l'État tiers concerné et comportant des constatations sur le risque de violations des droits fondamentaux, en l'espèce l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 19 février 2025 [30]. Cela découle d'emblée du principe de confiance mutuelle [31].

50. Toutefois, selon la Cour EDH, la charge de la preuve d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant incombe à la personne concernée [32]. Par conséquent, l'article 19, paragraphe 2, de la Charte ne s'oppose pas à une extradition lorsqu'un risque de traitements inhumains ou dégradants ne peut certes pas être exclu sur la base des informations disponibles, mais ne peut pas non plus être établi.

51. Les mêmes considérations de principe valent pour le risque – également évoqué dans l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles – d'une violation du droit fondamental à un procès équitable, consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte [33].

52. Dès lors, il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si les informations qui lui sont soumises établissent un risque de violation des droits fondamentaux susmentionnés, notamment en ce qui concerne les conditions de détention ou en raison de la condamnation par contumace [34].

53. Par souci d'exhaustivité uniquement, il y a lieu de relever que, contrairement à ce qu'affirme KN, il n'existe aucun indice d'une violation du principe ne bis in idem consacré à l'article 50 de la Charte ou à l'article 54 de la convention d'application de l'accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990. En effet, l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 19 février 2025, qui refuse l'extradition vers la Géorgie, n'est pas une condamnation pénale susceptible de déclencher l'interdiction inhérente au principe ne bis in idem [35].

B. Procédure préjudicielle d'urgence

54. La juridiction de renvoi a demandé l'application de la procédure préjudicielle d'urgence prévue à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour.

[29] Voir Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2024-2027 [CM(2023) 168, p. 31) et Rapport au gouvernement géorgien relatif à la visite effectuée en Géorgie du 10 au 21 septembre 2018 par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants [CPT/Inf (2019) 16, points 44 à 48].

[30] En ce sens, arrêts du 18 juin 2024, Bundesrepublik Deutschland (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié) (C-753/22, EU:C:2024:524, points 77 et 78), ainsi que du 29 juillet 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, point 46).

[31] Voir note en bas de page 27 des présentes conclusions.

[32] Arrêts de la Cour EDH du 28 février 2008, Saadi c. Italie (CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, § 129), du 23 août 2016, J.K. et autres c. Suède (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, § 91), et du 25 mars 2021, Bivolaru et Moldovan c. France (CE:ECHR:2021:0325JUD004032416, § 109).

[33] Voir, en ce sens, arrêts du 31 janvier 2023, Puig Gordi e.a. (C-158/21, EU:C:2023:57, point 97), et du 29 juillet 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, point 38).

[34] Arrêt du 26 février 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, point 49).

[35] Arrêt du 14 septembre 2023, Sofiyska gradska prokuratura (Mandats d'arrêt successifs) (C-71/21, EU:C:2023:668, point 52).

55. La demande de décision préjudicielle porte notamment sur l'article 67, paragraphe 3, TFUE et sur l'article 82, paragraphe 1, TFUE, qui figurent sous le titre V (« L'espace de liberté, de sécurité et de justice ») de la troisième partie du traité FUE, ce qui, en vertu de l'article 107, paragraphe 1, du règlement de procédure, constitue une condition d'application de la procédure préjudicielle d'urgence.

56. Comme nous venons de l'exposer, ces dispositions n'ont, en définitive, pas d'incidence directe sur l'issue du litige au principal. Il n'en demeure pas moins que la demande de décision préjudicielle vise précisément à faire clarifier ce point.

57. Partant, le champ d'application de la procédure préjudicielle d'urgence est ouvert.

58. À l'appui de sa demande, la juridiction de renvoi a notamment fait valoir qu'il était urgent de répondre à la demande de décision préjudicielle dans la mesure où KN ne se trouvait en détention qu'en raison de la procédure d'extradition vers la Géorgie.

59. Si la Cour ne répondait pas à la question préjudicielle ainsi que nous l'avons suggéré ici, mais en ce sens que la décision de la juridiction belge devrait être reconnue, ce motif de détention disparaîtrait.

60. Il n'est certes pas exclu que, par la suite, les juridictions françaises maintiennent KN en détention afin d'exécuter le jugement géorgien en France [36] ou de mener une procédure pénale pour les faits déjà jugés en Géorgie. Cette nouvelle procédure pénale ne se heurterait ni au principe ne bis in idem, consacré à l'article 14, paragraphe 7, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies et entré en vigueur le 23 mars 1976, car ce principe ne s'applique pas aux poursuites engagées par des États différents [37], ni aux interdictions correspondantes prévues dans le droit de l'Union, celles-ci n'étant pas applicables à l'égard des États tiers.

61. Cependant, rien dans la demande de décision préjudicielle n'indique qu'une telle approche serait envisagée en France ni que les autorités compétentes en Belgique auraient entrepris de telles démarches. Au contraire, le gouvernement français a exposé à l'audience que KN serait libéré si l'extradition devait être refusée.

62. Par ailleurs, la réponse que nous proposons d'apporter à la demande de décision préjudicielle pourrait également avoir une incidence sur la durée de la détention. Cette réponse revient en effet à demander au juge français de vérifier, sous sa propre responsabilité, si une extradition vers la Géorgie comporte des risques importants de violation des droits fondamentaux. Dans l'hypothèse où KN continuerait à être détenu au cours de cet examen, il serait judicieux que la juridiction française débute ledit examen dès que possible.

63. Il s'ensuit que le maintien en détention de KN dépend de la date à laquelle la Cour répondra à la demande de décision préjudicielle.

64. C'est dès lors à juste titre que la Cour applique en l'espèce la procédure préjudicielle d'urgence.

[36] Voir arrêt du 13 novembre 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, point 39).

[37] Communications du Comité des droits de l'homme des Nations unies nº 692/1996, A. R. J. c. Australie, point 6.4, et nº 204/1986, A.P. c. Italie, point 7.3. Dans le cas de l'article 4 du protocole additionnel nº 7 à la CEDH, signé à Strasbourg le 22 novembre 1984, cela découle déjà du libellé de la disposition.

V. Conclusion

65. Au vu de ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre à la demande de décision préjudicielle de la manière suivante :

Ni l'article 67, paragraphe 3, TFUE, ni l'article 82, paragraphe 1, TFUE, ni la libre circulation des citoyens de l'Union au titre des articles 21 et 18 TFUE n'entraînent l'applicabilité du droit de l'Union à une demande d'extradition d'un ressortissant d'un autre État membre vers un État tiers lorsque cette personne ne faisait que transiter par l'État membre requis au moment où elle a été arrêtée.