



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2020:1032

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

17 décembre 2020 (*)

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l’Union européenne – Articles 18 et 21 TFUE – Extradition vers un État tiers d’un citoyen de l’Union – Personne ayant acquis la citoyenneté de l’Union après avoir transféré le centre de ses intérêts dans l’État membre requis – Champ d’application du droit de l’Union – Interdiction d’extrader appliquée aux seuls ressortissants nationaux – Restriction à la libre circulation – Justification fondée sur la prévention de l’impunité – Proportionnalité – Information de l’État membre dont la personne réclamée a la nationalité – Obligation pour les États membres requis et d’origine de demander à l’État tiers requérant la transmission du dossier répressif – Absence »

Dans l’affaire C-398/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Kammergericht Berlin (tribunal régional supérieur de Berlin, Allemagne), par décision du 14 mai 2019, parvenue à la Cour le 23 mai 2019, dans la procédure relative à l’extradition de

BY

en présence de :

Generalstaatsanwaltschaft Berlin,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, Mme R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, MM. J.–C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin et N. Wahl, présidents de chambre, MM. S. Rodin, F. Biltgen, Mme K. Jürimäe (rapporteure), MM. C. Lycourgos, I. Jarukaitis et N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. G. Hogan,

greffier : M. D. Dittert, chef d’unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 16 juin 2020,

considérant les observations présentées :

- pour BY, par M. K. Peters, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller, M. Hellmann, R. Kanitz et F. Halabi ainsi que par Mme A. Berg, en qualité d’agents,
- pour l’Irlande, par Mmes M. Browne, G. Hodge et J. Quaney ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d’agents, assistés de Mme M. Gray, SC,
- pour le gouvernement hellénique, par Mmes V. Karra, A. Magrippi et E. Tsaousi, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement letton, par Mmes I. Kucina, V. Soņeca et L. Juškeviča, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et Mme R. Kissné Berta, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement autrichien, par Mmes J. Schmoll et M. Augustin, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement roumain, par Mme L. Lițu ainsi que par MM. S.-A. Purza et C.-R. Canțăr, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par Mme S. Grünheid et M. R. Troosters, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 24 septembre 2020,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 18 et 21 TFUE, ainsi que de l’arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’une demande d’extradition adressée par les autorités ukrainiennes aux autorités allemandes, concernant BY, ressortissant ukrainien et roumain, à des fins de poursuites pénales.

Le cadre juridique

La convention européenne d’extradition

3 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 [p]arties 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 [p]artie requérante. »

4 L'article 6 de cette convention, intitulé « Extradition des nationaux », prévoit :

1. a) Toute [p]artie contractante aura la faculté de refuser l'extradition de ses ressortissants.
 - b) Chaque [p]artie contractante pourra, par une déclaration faite au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, définir, en ce qui la concerne, le terme "ressortissants" au sens de la présente [c]onvention.
 - c) La qualité de ressortissant sera appréciée au moment de la décision sur l'extradition. [...]
2. Si la [p]artie requise n'extrade pas son ressortissant, elle devra, sur la demande de la [p]artie requérante, soumettre l'affaire aux autorités compétentes afin que des poursuites judiciaires puissent être exercées s'il y a lieu. À cet effet, les dossiers, informations et objets relatifs à l'infraction seront adressés gratuitement par la voie prévue au paragraphe 1 de l'article 12. La [p]artie requérante sera informée de la suite qui aura été donnée à sa demande. »

5 Aux termes de l'article 12, paragraphe 2, de ladite convention :

« Il sera produit à l'appui de la requête :

- a) l'original ou l'expédition authentique soit d'une décision de condamnation exécutoire, soit d'un mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force, délivré dans les formes prescrites par la loi de la [p]artie requérante ;
- b) un exposé des faits pour lesquels l'extradition est demandée. Le temps et le lieu de leur perpétration, leur qualification légale et les références aux dispositions légales qui leur sont applicables seront indiqués le plus exactement possible ; et
- c) une copie des dispositions légales applicables ou, si cela n'est pas possible, une déclaration sur le droit applicable, ainsi que le signalement aussi précis que possible de l'individu réclamé et tous autres renseignements de nature à déterminer son identité et sa nationalité. »

6 La République fédérale d'Allemagne a fait une déclaration, au sens de l'article 6 de la convention européenne d'extradition, dans les termes suivants :

« L'extradition de ressortissants allemands, de la République fédérale d'Allemagne vers un pays étranger, est interdite par l'article 16, paragraphe 2, 1^{ère} phrase, [du Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne), du 23 mai 1949 (BGBl 1949 I, p. 1)] et devra en conséquence être refusée dans tous les cas.

Le terme "ressortissants", au sens de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la [c]onvention européenne d'extradition, englobe tous les Allemands au sens de l'article 116, paragraphe 1, de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne. »

La décision-cadre 2002/584/JAI

7 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 (JO 2002, L 190, p. 1), prévoit, à son article 1^{er}, paragraphes 1 et 2 :

« 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. »

Le droit allemand

La loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne

8 L'article 16, paragraphe 2, de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne dispose :

« Aucun Allemand ne peut être extradé vers l'étranger. Une réglementation dérogatoire peut être prise par la loi pour l'extradition vers un État membre de l'Union européenne ou vers une Cour internationale à condition que les principes de l'État de droit soient garantis. »

Le code pénal

9 L'article 7 du Strafgesetzbuch (code pénal), dans sa version applicable à l'affaire au principal, dispose :

« (1) Le droit pénal allemand est applicable aux faits commis à l'étranger au préjudice d'un Allemand, lorsque ces faits sont pénalement sanctionnés dans l'État où ils ont été commis ou que le lieu de commission de l'infraction ne relève d'aucune juridiction pénale.

(2) Pour les autres faits commis à l'étranger, le droit pénal allemand est applicable lorsque ceux-ci sont sanctionnés au lieu de leur commission ou que ledit lieu ne relève d'aucune juridiction pénale, et lorsque l'auteur

1. était allemand au moment des faits ou l'est devenu ultérieurement, ou

2. était étranger au moment des faits, est présent sur le territoire national et que, bien que la loi en matière d'extradition autorise son extradition au vu de la nature des faits, il n'est pas extradé aux motifs qu'une demande d'extradition n'a pas été adressée dans un délai raisonnable, qu'elle est refusée, ou que l'extradition ne peut être exécutée. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

10 BY est un ressortissant ukrainien et roumain. Il est né en Ukraine et a vécu dans cet État jusqu'à son déménagement en Allemagne, lequel a eu lieu au cours de l'année 2012. En 2014, il a acquis, à sa demande, la nationalité roumaine en tant que descendant de ressortissants roumains ayant autrefois vécu en ex-Bucovine roumaine. Il n'a jamais résidé en Roumanie.

11 Le 15 mars 2016, sur la base d'un mandat d'arrêt émanant d'une juridiction ukrainienne, le parquet général d'Ukraine a émis une demande formelle d'extradition de BY, aux fins de l'exercice de poursuites pénales pour des faits de détournement des fonds d'une entreprise publique ukrainienne. Cette demande a été transmise à la République fédérale d'Allemagne par l'intermédiaire du ministère de la Justice ukrainien.

12 Le 26 juillet 2016, BY a été placé en détention provisoire. Par ordonnance du 1er août 2016 de la juridiction de renvoi, le Kammergericht Berlin (tribunal régional supérieur de Berlin, Allemagne), BY a été placé sous écrou extraditionnel. Le 2 décembre 2016, après avoir déposé une caution, BY a bénéficié d'une mesure de liberté conditionnelle, conformément à une ordonnance de cette juridiction du 28 novembre 2016.

13 Entre-temps, par courrier du 9 novembre 2016, accompagné de l'ordonnance du 1er août 2016 visée au point précédent, la Generalstaatsanwaltschaft Berlin (parquet général de Berlin, Allemagne) a informé le ministère de la Justice roumain de la demande d'extradition et a demandé si les autorités roumaines envisageaient d'exercer elles-mêmes les poursuites pénales à l'encontre de BY, en sa qualité de ressortissant roumain ayant commis des faits pénalement répréhensibles à l'étranger. Par courrier du 22 novembre 2016, ce ministère a répondu que les autorités roumaines ne pouvaient décider d'exercer les poursuites pénales que sur demande des autorités ukrainiennes. À la suite d'une demande complémentaire, en date du 2 janvier 2017, par laquelle le parquet général de Berlin cherchait à savoir si le droit pénal roumain permettait d'exercer de telles poursuites pour les faits en cause, ledit ministère a répondu, le 15 mars 2017, que l'émission d'un mandat d'arrêt national, en tant que condition à l'émission d'un mandat d'arrêt européen, était soumise à la preuve suffisante de la culpabilité de l'individu réclamé et a demandé au parquet général de Berlin de lui fournir des documents et des copies des preuves relatifs aux faits reprochés à BY et qui lui avaient été communiqués par les autorités ukrainiennes.

14 La juridiction de renvoi indique déduire de cette réponse que le droit roumain permet, en principe, les poursuites à l'encontre d'un ressortissant roumain pour des faits commis à l'étranger.

15 Selon cette juridiction, l'extradition de BY vers l'Ukraine est licite, mais susceptible de se heurter à l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), étant donné que les autorités judiciaires roumaines n'ont pas formellement statué sur l'éventuelle émission d'un mandat d'arrêt européen. Ladite juridiction précise que, si la République fédérale d'Allemagne refuse d'extrader ses propres ressortissants, aucune interdiction d'extradition n'existe pour les ressortissants d'autres États membres. Elle s'interroge toutefois sur les conséquences de cet arrêt pour l'issue de l'affaire dont elle est saisie, en raison des circonstances propres à celle-ci qui diffèreraient de celles de l'affaire ayant donné lieu audit arrêt.

16 En premier lieu, la juridiction de renvoi relève que BY s'est établi en Allemagne à un moment où il n'avait que la nationalité ukrainienne et qu'il n'a acquis la nationalité roumaine qu'à une date ultérieure. Le séjour de BY en Allemagne ne relèverait donc pas de l'exercice du droit que lui confère l'article 21, paragraphe 1, TFUE. Se poserait, partant, la question de savoir si les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), sont applicables à la situation de BY.

17 En deuxième lieu, la juridiction de renvoi fait état d'une difficulté pratique dans la mise en œuvre des principes issus de cet arrêt. Elle observe que les autorités judiciaires roumaines ne peuvent juger de l'opportunité, pour elles, de poursuivre BY que si elles disposent des preuves retenues contre celui-ci. Or, ces preuves ne relèveraient pas des éléments accompagnant une demande d'extradition, conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la convention européenne d'extradition, de telle sorte que l'État membre requis ne pourrait pas les transmettre à ces autorités. En tout état de cause, la transmission desdites preuves à l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité pourrait, à l'instar de celle de la demande d'extradition complète, relever de la seule décision souveraine de l'État tiers requérant.

18 La juridiction de renvoi se demande, dès lors, si les autorités de l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité, informées de l'existence d'une demande d'extradition par l'État membre requis, sont tenues de solliciter l'État tiers requérant en vue de la transmission du dossier répressif, afin de pouvoir apprécier la possibilité d'exercer elles-mêmes les poursuites pénales. Une telle demande pourrait occasionner des délais considérables, difficilement justifiables. Il serait tout aussi difficile en pratique d'exiger que l'État membre requis demande à l'État tiers d'adresser à l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité une demande visant à ce que ce dernier exerce ces poursuites.

19 En troisième lieu, la juridiction de renvoi précise que le droit pénal allemand prévoit, à l'article 7, paragraphe 2, du code pénal, une compétence subsidiaire pour la poursuite de faits commis à l'étranger en cas de non-extradition, y compris de ressortissants étrangers. Elle se demande si, afin de satisfaire au principe de non-discrimination inscrit à l'article 18 TFUE, il convient de faire application de cette disposition et de déclarer illicite l'extradition d'un citoyen de l'Union. Selon elle, toutefois, une telle approche compromettrait l'effectivité des poursuites pénales.

20 En effet, d'une part, si, sur la base de cette compétence subsidiaire, l'extradition d'un citoyen de l'Union était d'emblée illicite, l'émission d'un mandat d'arrêt aux fins d'extradition, et ainsi le placement de l'intéressé sous écrou extraditionnel, ne serait pas possible, en vertu d'une autre disposition du droit allemand. D'autre part, un mandat d'arrêt national ne pourrait être émis en Allemagne que sur la base d'indices graves de culpabilité dont l'existence ne pourrait être confirmée qu'après l'analyse des éléments de preuve incriminant l'individu réclamé. Afin d'obtenir ces éléments, les autorités allemandes devraient proposer à l'État tiers requérant d'exercer elles-mêmes les poursuites ou engager celui-ci à formuler une telle demande, ce qui occasionnerait encore des délais.

21 C'est dans ces conditions que le Kammergericht Berlin (tribunal régional supérieur de Berlin) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Les principes dégagés par la Cour [...] dans son arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), quant à l'application des articles 18 et 21 TFUE dans le cas d'une demande d'extradition d'un citoyen de l'Union, formulée par un État tiers, s'appliquent-ils également lorsque l'individu réclamé a transféré le centre de ses intérêts dans l'État membre requis alors qu'il n'était pas encore citoyen de l'Union ?
- 2) L'État membre d'origine informé d'une demande d'extradition est-il tenu, sur la base de l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), de demander la transmission du dossier à l'État tiers requérant, aux fins d'apprécier la possibilité d'exercer lui-même les poursuites ?
- 3) L'État membre saisi d'une demande d'extradition d'un citoyen de l'Union par un État tiers est-il tenu, sur la base de l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), de refuser l'extradition et d'exercer lui-même les poursuites pénales lorsque son droit national le lui permet ? »

Sur la compétence de la Cour

22 L'Irlande excipe de l'incompétence de la Cour pour connaître de la présente demande de décision préjudicielle. Elle relève que la situation juridique d'un citoyen de l'Union ne relève du champ d'application du droit de l'Union que si ce citoyen a exercé son droit de circuler librement

au moment où il avait déjà le statut de citoyen de l'Union. Or, tel n'aurait pas été le cas de BY au moment où celui-ci a déplacé le centre de ses intérêts depuis l'Ukraine vers l'Allemagne. Partant, BY n'aurait pas fondé son séjour en Allemagne sur l'exercice d'un droit découlant de l'article 21 TFUE et n'aurait pas agi en sa qualité de citoyen de l'Union, de telle sorte qu'il ne saurait se prévaloir de l'article 18 TFUE.

23 Il convient de constater que cette argumentation se confond avec l'examen de la première question, par laquelle la juridiction de renvoi cherche, en substance, à déterminer si les articles 18 et 21 TFUE, tels qu'interprétés par la Cour dans l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), sont applicables à la situation d'un citoyen de l'Union qui, tel que BY, a déplacé le centre de ses intérêts dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité à un moment où il n'avait pas encore le statut de citoyen de l'Union.

24 Or, il est manifeste que la Cour est compétente pour fournir à la juridiction de renvoi les éléments d'interprétation pertinents lui permettant de déterminer si le droit de l'Union est applicable à une telle situation (voir, en ce sens, arrêt du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, points 43 et 56).

25 Cette compétence n'est pas remise en cause par la circonstance que, en cas de réponse négative à la première question, en ce sens que les articles 18 et 21 TFUE ne seraient pas applicables à cette situation, il n'y aurait plus lieu d'examiner les deuxième et troisième questions.

26 Il s'ensuit que la Cour est compétente pour statuer sur la présente demande de décision préjudicielle.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

27 Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent à la situation d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un État membre séjournant sur le territoire d'un autre État membre et faisant l'objet d'une demande d'extradition adressée à ce dernier par un État tiers, même lorsque ce citoyen a déplacé le centre de ses intérêts dans cet autre État membre à un moment où il n'avait pas encore le statut de citoyen de l'Union.

28 Il y a lieu de rappeler que, dans l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, point 30), relatif, comme la présente affaire, à une demande d'extradition émanant d'un État tiers avec lequel l'Union n'a pas conclu d'accord d'extradition, la Cour a jugé que, si les règles en matière d'extradition ressortissent à la compétence des États membres en l'absence d'un tel accord, les situations tombant dans le domaine d'application de l'article 18 TFUE, lu en combinaison avec les dispositions du traité FUE sur la citoyenneté de l'Union, comprennent notamment celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, telle que conférée par l'article 21 TFUE.

29 Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un ressortissant d'un État membre, ayant à ce titre le statut de citoyen de l'Union, qui séjourne légalement sur le territoire d'un autre État membre, relève du champ d'application du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, points 26 et 27, ainsi que du 8 juin 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, point 34).

30 Partant, en raison de sa qualité de citoyen de l'Union, un ressortissant d'un État membre séjournant dans un autre État membre a le droit de se prévaloir de l'article 21, paragraphe 1, TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 19 octobre 2004, Zhu et Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, point 26, et du 2 octobre 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, point 26 ainsi que jurisprudence citée) et relève du domaine d'application des traités, au sens de l'article 18 TFUE, qui contient le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité (voir, en ce sens, arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 31 et jurisprudence citée, ainsi que du 13 novembre 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, point 27).

31 Le fait que ce citoyen de l'Union n'a acquis la nationalité d'un État membre et, partant, le statut de citoyen de l'Union qu'à un moment où il séjournait déjà dans un État membre autre que celui dont il a ultérieurement acquis la nationalité n'est pas de nature à infirmer cette considération. En effet, l'interprétation contraire, en ce qu'elle empêcherait un tel citoyen de faire valoir les droits conférés par le statut de citoyen de l'Union, porterait atteinte à l'effet utile de ce statut, lequel a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres (voir, à cet égard, arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, point 31).

32 Il en va de même de la circonstance que le citoyen de l'Union dont l'extradition est demandée possède également la nationalité de l'État tiers auteur de cette demande. En effet, la double nationalité d'un État membre et d'un État tiers ne saurait priver l'intéressé des libertés qu'il tire du droit de l'Union en tant que ressortissant d'un État membre (arrêt du 13 novembre 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, point 29 et jurisprudence citée).

33 Dans l'affaire au principal, il ressort de la décision de renvoi que BY, ressortissant roumain, exerce, en sa qualité de citoyen de l'Union, son droit, prévu à l'article 21 TFUE, de séjourner dans un autre État membre, en l'occurrence la République fédérale d'Allemagne, de telle sorte que sa situation relève du domaine d'application des traités, au sens de l'article 18 TFUE, malgré la circonstance, d'une part, qu'il a transféré le centre de ses intérêts dans ce dernier État membre à un moment où il n'avait pas encore acquis la nationalité roumaine et, d'autre part, qu'il est également ressortissant de l'État tiers requérant.

34 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent à la situation d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un État membre séjournant sur le territoire d'un autre État membre et faisant l'objet d'une demande d'extradition adressée à ce dernier par un État tiers, même lorsque ce citoyen a déplacé le centre de ses intérêts dans cet autre État membre à un moment où il n'avait pas encore le statut de citoyen de l'Union.

Sur la deuxième question

35 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour, instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises (arrêts du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 33, et du 8 juin 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, point 29).

36 En l'occurrence, par sa deuxième question, la juridiction de renvoi s'interroge sur les obligations qui pourraient, dans le cadre de la mise en œuvre de l'échange d'informations visé aux points 47 à 49 de l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), incomber à

l'État membre dont est ressortissante la personne réclamée, citoyen de l'Union faisant l'objet d'une demande d'extradition adressée, par un État tiers, à l'État membre sur le territoire duquel cette personne séjourne. Telle que formulée par cette juridiction, cette question porte sur l'éventuelle existence d'une obligation, pesant sur l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité, de demander à l'État tiers requérant de lui transmettre le dossier afférent à l'infraction pénale reprochée à cette personne.

37 Toutefois, dès lors que cet échange d'informations est fondé sur la coopération de ces deux États membres et que, dans les motifs de sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi aborde les obligations pesant sur l'un et l'autre desdits États membres, il y a lieu, afin de donner à cette juridiction une réponse complète, de considérer que la deuxième question tend également à déterminer les obligations incombant à l'État membre requis dans le cadre de l'échange d'informations visé au point précédent du présent arrêt.

38 Dans ces conditions, il convient de reformuler la deuxième question et de considérer que, par celle-ci, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens que, lorsque l'État membre dont est ressortissante la personne réclamée, citoyen de l'Union faisant l'objet d'une demande d'extradition adressée, par un État tiers, à un autre État membre, a été informé par ce dernier de l'existence de cette demande, l'un ou l'autre de ces États membres sont tenus de demander à l'État tiers requérant de leur remettre une copie du dossier répressif afin de permettre à l'État membre dont cette personne a la nationalité d'apprécier la possibilité d'exercer lui-même les poursuites pénales.

39 En premier lieu, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, les règles nationales d'extradition d'un État membre qui introduisent, comme dans l'affaire au principal, une différence de traitement selon que la personne réclamée est un ressortissant de cet État membre ou un ressortissant d'un autre État membre, en ce qu'elles conduisent à ne pas accorder aux ressortissants d'autres États membres qui séjournent légalement sur le territoire de l'État requis la protection contre l'extradition dont jouissent les ressortissants de ce dernier État membre, sont susceptibles d'affecter la liberté des premiers de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres (voir, en ce sens, arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 32, et du 10 avril 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, point 44).

40 Il s'ensuit que, dans une situation telle que celle au principal, l'inégalité de traitement consistant à permettre l'extradition d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un État membre autre que l'État membre requis, se traduit par une restriction à la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, au sens de l'article 21 TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 33, et du 10 avril 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, point 45).

41 Une telle restriction ne peut être justifiée que si elle se fonde sur des considérations objectives et est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national (arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 34).

42 Dans ce contexte, la Cour a reconnu que l'objectif d'éviter le risque d'impunité des personnes ayant commis une infraction doit être considéré comme légitime et permet de justifier une mesure restrictive d'une liberté fondamentale, telle que celle prévue à l'article 21 TFUE, sous réserve que cette mesure soit nécessaire pour la protection des intérêts qu'elle vise à garantir et seulement dans la mesure où ces objectifs ne peuvent être atteints par des mesures moins restrictives (voir, en ce sens, arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, points 37 et 38, du 10 avril

2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, points 47 et 48, ainsi que du 2 avril 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 60).

43 À cet égard, la Cour a jugé qu'il importe de privilégier l'échange d'informations avec l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité en vue, le cas échéant, de donner aux autorités de cet État membre l'opportunité d'émettre un mandat d'arrêt européen aux fins de poursuites pénales. Ainsi, lorsqu'un autre État membre, dans lequel cette personne séjourne légalement, se voit adresser une demande d'extradition par un État tiers, il est tenu d'informer l'État membre dont ladite personne a la nationalité et, le cas échéant, à la demande de celui-ci, de lui remettre cette même personne, conformément aux dispositions de la décision-cadre 2002/584, pourvu que ce dernier État membre soit compétent, en vertu de son droit national, pour poursuivre la personne réclamée pour des faits commis en dehors de son territoire national (voir, en ce sens, arrêts du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, points 48 et 50, du 10 avril 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, point 51, ainsi que du 2 avril 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 70).

44 En outre, afin de préserver l'objectif d'éviter le risque d'impunité de la personne réclamée pour les faits qui lui sont reprochés dans la demande d'extradition, le mandat d'arrêt européen éventuellement émis par l'État membre dont cette personne a la nationalité doit porter à tout le moins sur les mêmes faits que ceux qui sont reprochés à ladite personne dans la demande d'extradition (voir, en ce sens, arrêt du 10 avril 2018, Pisciotti, C-191/16, EU:C:2018:222, point 54).

45 En revanche, en l'absence d'émission d'un mandat d'arrêt européen par l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité, l'État membre requis peut procéder à son extradition, à condition d'avoir vérifié, comme le requiert la jurisprudence de la Cour, que cette extradition ne portera pas atteinte aux droits visés à l'article 19 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 60).

46 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient, en second lieu, d'apporter, eu égard aux interrogations de la juridiction de renvoi, des précisions concernant la mise en œuvre de l'échange d'informations mentionné au point 43 du présent arrêt.

47 À cet égard, il découle, en substance, des points 55 et 56 de l'arrêt du 10 avril 2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222), que l'État membre requis satisfait à son obligation d'information, visée au point 43 du présent arrêt, en mettant les autorités compétentes de l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité à même de réclamer cette personne dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen.

48 À cet effet, conformément au principe de coopération loyale, inscrit à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, selon lequel l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 42), il incombe à l'État membre requis d'informer les autorités compétentes de l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité non seulement de l'existence d'une demande d'extradition la visant, mais encore de l'ensemble des éléments de droit et de fait communiqués par l'État tiers requérant dans le cadre de cette demande d'extradition, ces autorités étant néanmoins tenues de respecter la confidentialité de tels éléments lorsque celle-ci a été exigée par ledit État tiers, dûment informé à cet égard. En outre, il incombe également à l'État membre requis de tenir lesdites autorités informées de tout changement de la situation dans laquelle se trouve la personne réclamée, pertinent

aux fins de l'éventuelle émission contre elle d'un mandat d'arrêt européen conformément à ce qui a été exposé aux points 43 et 44 du présent arrêt.

49 En revanche, ni l'État membre requis ni l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité ne sauraient être tenus, en vertu du droit de l'Union, de solliciter de la part de l'État tiers requérant la transmission du dossier répressif.

50 Outre le fait qu'une telle obligation ne trouve, en l'état actuel, aucun fondement légal dans le droit de l'Union, elle serait également inconciliable avec les objectifs sur lesquels repose l'échange d'informations visé au point 43 du présent arrêt, dans la mesure où, selon la jurisprudence de la Cour, cet échange d'informations s'inscrit dans l'objectif de préserver les citoyens de l'Union de mesures susceptibles de les priver des droits de libre circulation et de séjour prévus à l'article 21 TFUE tout en luttant contre l'impunité à l'égard d'infractions pénales (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 47).

51 En effet, si l'État membre requis ou l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité étaient tenus de solliciter la transmission, par l'État tiers requérant, du dossier répressif, la procédure d'extradition pourrait se voir sensiblement complexifiée et sa durée pourrait être substantiellement allongée, au risque de compromettre, en définitive, l'objectif d'éviter une telle impunité.

52 De surcroît, il importe de relever que la jurisprudence rappelée au point 43 du présent arrêt est fondée sur la prémisse selon laquelle l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité apprécie lui-même l'opportunité d'émettre un mandat d'arrêt européen lorsqu'il est informé, par l'État membre requis, de l'existence d'une demande d'extradition visant l'un de ses ressortissants. De la même manière, il y a lieu de considérer que c'est dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, relevant de sa souveraineté en matière pénale et conformément aux règles de son droit national, que l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité peut décider de demander à l'État tiers requérant la transmission du dossier répressif en vue d'apprécier l'opportunité d'éventuelles poursuites.

53 Il découle de ce qui précède que, à condition d'avoir dûment informé les autorités de l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité conformément à ce qui a été précisé au point 48 du présent arrêt, les autorités de l'État membre requis peuvent poursuivre la procédure d'extradition et, le cas échéant, procéder à l'extradition de cette personne en l'absence d'émission d'un mandat d'arrêt européen par l'État membre dont elle a la nationalité dans un délai raisonnable, tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

54 Dans une telle hypothèse, l'État membre requis peut donc procéder à cette extradition sans être tenu d'attendre, au-delà d'un tel délai raisonnable, que l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité adopte une décision formelle par laquelle il renonce à l'émission d'un mandat d'arrêt européen à l'encontre de cette personne. L'approche inverse irait, en effet, au-delà de ce qu'implique la mise en œuvre des mécanismes de coopération et d'assistance mutuelle existant en matière pénale en vertu du droit de l'Union et risquerait de retarder indûment la procédure d'extradition.

55 À ce titre, il appartient à l'État membre requis, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'indiquer, à l'État membre dont la personne réclamée a la nationalité, un délai raisonnable au terme duquel, en l'absence d'émission d'un mandat d'arrêt européen par ce dernier État membre, il sera procédé, le cas échéant, à l'extradition de cette personne. Un tel délai doit être fixé en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire, en particulier l'éventuel placement en

détention de ladite personne sur le fondement de la procédure d'extradition et la complexité de l'affaire.

56 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question que les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens que, lorsque l'État membre dont est ressortissante la personne réclamée, citoyen de l'Union faisant l'objet d'une demande d'extradition adressée, par un État tiers, à un autre État membre, a été informé par ce dernier de l'existence de cette demande, ni l'un ni l'autre de ces États membres ne sont tenus de demander à l'État tiers requérant de leur remettre une copie du dossier répressif afin de permettre à l'État membre dont cette personne a la nationalité d'apprécier la possibilité d'exercer lui-même les poursuites pénales à l'encontre de ladite personne. Pour autant qu'il ait dûment informé l'État membre dont la même personne a la nationalité de l'existence de la demande d'extradition, de l'ensemble des éléments de droit et de fait communiqués par l'État tiers requérant dans le cadre de cette demande, ainsi que de tout changement de la situation dans laquelle la personne réclamée se trouve, pertinent aux fins de l'éventuelle émission contre elle d'un mandat d'arrêt européen, l'État membre requis peut extradier cette personne sans être tenu d'attendre que l'État membre dont elle a la nationalité renonce, par une décision formelle, à l'émission d'un tel mandat d'arrêt, portant à tout le moins sur les mêmes faits que ceux visés dans la demande d'extradition, lorsque ce dernier État membre s'abstient de procéder à une telle émission dans un délai raisonnable que lui a accordé à cet effet l'État membre requis, tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire.

Sur la troisième question

57 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens que l'État membre saisi, par un État tiers, d'une demande d'extradition à des fins de poursuites pénales d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, est tenu de refuser l'extradition et d'exercer lui-même les poursuites pénales lorsque son droit national le lui permet.

58 Il convient de rappeler que l'extradition est une procédure qui vise à lutter contre l'impunité d'une personne se trouvant sur un territoire autre que celui sur lequel elle a prétendument commis une infraction. En effet, si, compte tenu de l'adage *aut dedere, aut judicare* (extrader ou poursuivre), la non-extradition des ressortissants nationaux est généralement compensée par la possibilité pour l'État membre requis de poursuivre ses propres ressortissants pour des infractions graves commises hors de son territoire, cet État membre est, en règle générale, incompétent pour juger de tels faits lorsque ni l'auteur ni la victime de l'infraction supposée n'ont la nationalité dudit État membre. L'extradition permet ainsi d'éviter que des infractions commises sur le territoire d'un État par des personnes qui ont fui ce territoire demeurent impunies (arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 39).

59 C'est dans ce contexte que la Cour a jugé que des règles nationales qui permettent de répondre favorablement à une demande d'extradition aux fins de poursuites et de jugement dans l'État tiers où l'infraction est supposée avoir été commise apparaissent appropriées pour atteindre l'objectif recherché, sous réserve de l'absence d'une mesure alternative moins attentatoire à l'exercice des droits conférés par l'article 21 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, points 40 et 41).

60 En l'occurrence, toutefois, la question de la juridiction de renvoi s'inscrit dans un contexte dans lequel, à la différence de ce qui est exposé au point 58 du présent arrêt, le droit national de l'État membre requis permettrait à cet État membre de poursuivre un ressortissant étranger pour des infractions commises hors de son territoire. Ainsi, cette juridiction indique que l'article 7,

paragraphe 2, du code pénal prévoit une compétence subsidiaire des autorités allemandes chargées des poursuites pénales pour la poursuite de faits commis à l'étranger en cas de non-extradition, y compris lorsque ces faits ont été commis par un ressortissant étranger.

61 Le gouvernement allemand conteste le bien-fondé de cette interprétation de l'article 7, paragraphe 2, point 2, du code pénal effectuée par la juridiction de renvoi. Selon ce gouvernement, la compétence subsidiaire prévue à cette disposition ne trouverait à s'appliquer que si l'État tiers requérant ne peut ou ne veut exercer les poursuites. Or, tel ne serait pas le cas dans l'affaire au principal, si bien que ladite disposition ne permettrait pas d'exercer les poursuites contre BY en Allemagne.

62 À cet égard, il importe de rappeler que, en ce qui concerne l'interprétation des dispositions de l'ordre juridique national, la Cour est en principe tenue de se fonder sur les qualifications résultant de la décision de renvoi. En effet, selon une jurisprudence constante, la Cour n'est pas compétente pour interpréter le droit interne d'un État membre (arrêt du 7 août 2018, Banco Santander et Escobedo Cortés, C-96/16 et C-94/17, EU:C:2018:643, point 57 ainsi que jurisprudence citée).

63 Dès lors, il y a lieu d'examiner la troisième question sur la base de l'interprétation de l'article 7, paragraphe 2, du code pénal telle qu'elle ressort de la demande de décision préjudicielle. Il incombera, le cas échéant, à la juridiction de renvoi de vérifier le bien-fondé de cette interprétation.

64 Cela étant, il convient de considérer que les articles 18 et 21 TFUE ne sauraient être interprétés en ce sens que l'État membre requis serait tenu de refuser l'extradition d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, et d'exercer lui-même les poursuites pénales contre lui pour des faits commis dans un État tiers, lorsque le droit national de l'État membre requis habilite ce dernier à poursuivre ce citoyen de l'Union pour certaines infractions commises dans un État tiers.

65 En effet, dans un tel cas, une obligation de refuser l'extradition et d'exercer lui-même les poursuites pénales aurait pour effet de priver l'État membre requis de la possibilité de juger lui-même de l'opportunité d'engager des poursuites à l'encontre dudit citoyen sur la base du droit national, eu égard à l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, dont les chances pour de telles poursuites d'aboutir à une condamnation pénale compte tenu des éléments de preuve disponibles. Ainsi, une telle obligation irait au-delà des limites que le droit de l'Union peut imposer à l'exercice du pouvoir d'appréciation dont jouit cet État membre quant à l'opportunité des poursuites dans une matière qui, telle que la législation pénale, relève, selon une jurisprudence constante de la Cour, de la compétence des États membres, même si ces derniers sont tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 26 février 2019, Rimšēvičs et BCE/Lettonie, C-202/18 et C-238/18, EU:C:2019:139, point 57).

66 Il s'ensuit que, lorsque, comme dans l'affaire au principal, l'État membre requis s'est vu adresser, par un État tiers, une demande d'extradition d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, à des fins de poursuites pénales, en droit de l'Union, la question se pose uniquement de savoir si l'État membre requis peut agir, à l'égard de ce citoyen de l'Union, de manière moins attentatoire à l'exercice de son droit à la libre circulation et de séjour en envisageant de remettre ce citoyen à l'État membre dont il a la nationalité plutôt que de l'extrader vers l'État tiers requérant (voir, par analogie, arrêt du 10 avril 2018, Piscioti, C-191/16, EU:C:2018:222, point 50).

67 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la troisième question que les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens que l'État membre saisi, par un État tiers, d'une demande d'extradition à des fins de poursuites pénales d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, n'est pas tenu de refuser l'extradition et d'exercer lui-même les poursuites pénales lorsque son droit national le lui permet.

Sur les dépens

68 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) **Les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent à la situation d'un citoyen de l'Union européenne, ressortissant d'un État membre séjournant sur le territoire d'un autre État membre et faisant l'objet d'une demande d'extradition adressée à ce dernier par un État tiers, même lorsque ce citoyen a déplacé le centre de ses intérêts dans cet autre État membre à un moment où il n'avait pas encore le statut de citoyen de l'Union.**

2) **Les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens que, lorsque l'État membre dont est ressortissante la personne réclamée, citoyen de l'Union faisant l'objet d'une demande d'extradition adressée, par un État tiers, à un autre État membre, a été informé par ce dernier de l'existence de cette demande, ni l'un ni l'autre de ces États membres ne sont tenus de demander à l'État tiers requérant de leur remettre une copie du dossier répressif afin de permettre à l'État membre dont cette personne a la nationalité d'apprécier la possibilité d'exercer lui-même les poursuites pénales à l'encontre de ladite personne. Pour autant qu'il ait dûment informé l'État membre dont la même personne a la nationalité de l'existence de la demande d'extradition, de l'ensemble des éléments de droit et de fait communiqués par l'État tiers requérant dans le cadre de cette demande, ainsi que de tout changement de la situation dans laquelle la personne réclamée se trouve, pertinent aux fins de l'éventuelle émission contre elle d'un mandat d'arrêt européen, l'État membre requis peut extradier cette personne sans être tenu d'attendre que l'État membre dont elle a la nationalité renonce, par une décision formelle, à l'émission d'un tel mandat d'arrêt, portant à tout le moins sur les mêmes faits que ceux visés dans la demande d'extradition, lorsque ce dernier État membre s'abstient de procéder à une telle émission dans un délai raisonnable que lui a accordé à cet effet l'État membre requis, tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire.**

3) **Les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens que l'État membre saisi, par un État tiers, d'une demande d'extradition à des fins de poursuites pénales d'un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, n'est pas tenu de refuser l'extradition et d'exercer lui-même les poursuites pénales lorsque son droit national le lui permet.**

Signatures

* Langue de procédure : l'allemand.