



COMMISSION EUROPÉENNE

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 5 août 2015

sj.g(2015)3645456

*Documents de procédure
juridictionnelle*

Orig: LV

**À MONSIEUR LE PRESIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE**

OBSERVATIONS ÉCRITES

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice, par la Commission européenne, représentée par MM. Wolfgang BOGENSBERGER et Edgars KALNIŅŠ, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M^{me} Merete CLAUSEN, également membre de son service juridique, bureau F3/709, bâtiment BECH, 5 rue A. Weicker, 2721 Luxembourg, et consentant à la signification de tous les actes de procédure via e-Curia,

dans l'affaire C-182/15

Petruhhin

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, présentée par l'Augstākā tiesa (Cour suprême) de la République de Lettonie par décision du 26 mars 2015, au sujet de l'interprétation de l'article 18, premier alinéa, et de l'article 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La Commission européenne a l'honneur de soumettre les observations suivantes dans la présente affaire.

I. LES FAITS, LA PROCÉDURE AU PRINCIPAL ET LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

1. M. Aleksei Petruhhin, ressortissant estonien, fait l'objet d'un avis prioritaire de recherche (Red Notice) publié sur le site internet d'Interpol¹. Il a été arrêté en Lettonie le 30 septembre 2014.
2. Le 21 octobre 2014, le procureur général de la Fédération de Russie a présenté une demande d'extradition de M. Petruhhin aux fins de poursuites pénales en Russie, où il avait été inculpé en 2009 pour association de malfaiteurs en vue d'un trafic de stupéfiants à grande échelle, infraction pour laquelle le droit pénal de la Fédération de Russie prévoit une peine d'emprisonnement de huit à vingt ans.
3. Les autorités lettones compétentes ont décidé d'autoriser l'extradition de M. Petruhhin, mais son avocat a formé un recours contre cette décision devant l'Augstākā tiesa (Cour suprême), sur la base de l'article 1^{er} de l'accord entre la République de Lettonie, la République d'Estonie et la République de Lituanie sur l'entraide judiciaire et les relations judiciaires, en vertu duquel M. Petruhhin, ressortissant estonien, bénéficie en Lettonie des mêmes droits qu'un ressortissant letton, et ne peut donc pas être extradé, car l'accord bilatéral d'extradition conclu entre la Russie et la Lettonie permet de refuser une extradition si la personne pour laquelle elle est demandée est un ressortissant d'une partie contractante.
4. Le 26 mars 2015, l'Augstākā tiesa a décidé de surseoir à statuer, de lever la détention provisoire de M. Petruhhin et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1. Les articles 18, premier alinéa, et 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doivent-ils être interprétés en ce sens que, aux fins de l'application d'un accord d'extradition conclu entre un État membre et un État tiers, le citoyen de tout État membre de l'Union européenne

¹ <http://www.interpol.int/notice/search/wanted/2010-33776>

doit bénéficier du même niveau de protection que celui dont bénéficient les propres citoyens de l'État membre saisi en cas d'extradition vers un État qui n'est pas un État membre de l'Union européenne?

2. En pareil cas, la juridiction de l'État membre saisi d'une demande d'extradition est-elle tenue d'appliquer les conditions fixées pour l'extradition par l'État membre de la nationalité ou de la résidence permanente [de l'intéressé]?

3. Dans l'hypothèse où une extradition doit avoir lieu sans qu'ait été pris en considération un niveau de protection particulier, qui est prévu pour les citoyens de l'État saisi, cet État est-il tenu de procéder à la vérification des garanties prévues par l'article 19 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à savoir que nul ne doit être 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? Cette vérification peut-elle se limiter à constater que l'État cocontractant demandeur est partie à la convention sur l'interdiction de la torture, ou convient-il d'examiner concrètement la situation en tenant compte de l'évaluation de cet État par le Conseil de l'Europe?»

II. LE CADRE JURIDIQUE

A. La réglementation de l'Union

5. Article 18, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

«Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.»

6. Article 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

«1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.»

B. Les accords internationaux applicables en Lettonie

7. Accord entre la République de Lettonie et la Fédération de Russie relatif à l'assistance judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale:

7.1. Article 1^{er}, paragraphe 1, première phrase:

«Les ressortissants de l'une des parties contractantes qui se trouvent sur le territoire de l'autre partie contractante y bénéficient de la même protection juridique de leurs droits personnels et patrimoniaux que les ressortissants de l'autre partie contractante.»

7.2. Article 62, paragraphe 1, point 1):

«1. L'extradition n'a pas lieu si:

1) la personne qui fait l'objet d'une demande d'extradition est un ressortissant de la partie contractante à laquelle la demande est adressée, ou si cette personne a obtenu dans cet État le statut de réfugié,»

8. Article 1^{er}, paragraphe 1, premier alinéa, de l'accord entre la République de Lettonie, la République d'Estonie et la République de Lituanie sur l'entraide judiciaire et les relations judiciaires:

«Les ressortissants de l'une des parties contractantes qui se trouvent sur le territoire d'une autre partie contractante y bénéficient de la même protection juridique de leurs droits personnels et patrimoniaux que les ressortissants de l'autre partie contractante.»

C. La réglementation nationale

9. Article 4 de la loi pénale lettone:

«Article 4 Effets de la loi pénale en dehors du territoire letton

1. Les citoyens et non-citoyens lettons ainsi que les étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent en République de Lettonie doivent être tenus pour responsables, sur le territoire letton au titre de la présente loi, d'un acte commis sur le territoire d'un autre État ou en dehors de tout territoire national, que cet acte soit ou non considéré comme une infraction et passible de sanctions à l'endroit où il a été commis.

1¹. En ce qui concerne l'acte commis sur le territoire d'un autre État ou en dehors de tout territoire national, que cet acte soit ou non considéré comme une infraction et passible de sanctions à l'endroit où il a été commis, s'il a été commis par une personne physique dans l'intérêt ou au profit d'une personne morale enregistrée en République de Lettonie, ou est dû à un contrôle insuffisant de la part de ladite personne morale, celle-ci peut faire l'objet des moyens de coercition prévus par la présente loi.

2. Les membres des forces armées de la République de Lettonie déployés en dehors du territoire letton doivent être tenus pour responsables d'infractions au titre de la présente loi, sauf dispositions contraires des accords internationaux liant la République de Lettonie.

3. Les étrangers non titulaires d'un permis de séjour permanent en République de Lettonie ayant commis, sur le territoire d'un autre État, des infractions graves ou très graves dirigées contre les intérêts de la République de Lettonie ou de ses habitants doivent, indépendamment de la législation de l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise, être tenus pour pénalement responsables au titre de la présente loi s'ils n'ont pas été tenus pour pénalement responsables ou traduits en justice en application de la législation de l'État du lieu où l'infraction a été commise.

4. Les étrangers non titulaires d'un permis de séjour permanent en République de Lettonie ayant commis une infraction sur le territoire d'un autre État ou en dehors de tout territoire national doivent, indépendamment de la législation de l'État sur le territoire duquel l'infraction a été commise, être tenus pour responsables au titre de la présente loi dans les cas prévus par les accords internationaux liant la République de Lettonie s'ils n'ont pas été tenus pour pénalement responsables de ladite infraction ou traduits en justice en raison de celle-ci sur le territoire d'un autre État.»

III. ANALYSE JURIDIQUE

A. Le champ d'application du droit de l'Union

10. Il convient tout d'abord d'examiner si l'extradition vers un pays tiers d'un citoyen de l'Union qui a exercé son droit à la libre circulation, sur la base d'un accord bilatéral entre un État membre et ce pays tiers, entre dans le champ d'application du droit de l'Union.

11. Dans l'affirmative, il y a lieu d'appliquer la protection contre toute discrimination exercée en raison de la nationalité au sens de l'article 18 TFUE et de tenir dûment compte de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «charte»).
12. En revanche, si cet examen aboutit à une réponse négative, il ne faut appliquer ni l'article 18 TFUE ni la charte.
13. La Commission estime que cette question se situe en dehors du champ d'application du droit de l'Union, pour les raisons suivantes:
 - 13.1. la remise de citoyens de l'Union à l'intérieur de l'Union relève du champ d'application du droit de l'Union [conformément à la *décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres* (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1), modifiée par la *décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009* (JO L 81 du 27.3.2009, p. 24)];
 - 13.2. l'extradition de citoyens de l'Union vers un pays tiers peut relever du champ d'application du droit de l'Union s'il existe un accord international entre l'Union et ce pays tiers portant sur l'extradition [par exemple, l'*accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition* (JO L 181 du 19.7.2003, p. 27)];
 - 13.3. or il n'existe aucun accord de ce type avec la Russie. L'extradition de citoyens de l'Union sur la base de l'accord bilatéral entre la Lettonie et la Russie ne relève donc pas du champ d'application du droit de l'Union.

B. Les effets des articles 18 et 21 TFUE

14. Ni la Lettonie ni l'Estonie n'extradent leurs propres ressortissants vers la Russie en application des accords bilatéraux conclus avec ce pays (*l'accord du 3 février 1993 entre la République de Lettonie et la Fédération de Russie relatif à l'assistance judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale* et *l'accord du 26 janvier 1993 entre la République d'Estonie et la Fédération de Russie relatif à l'assistance judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale*). Les dispositions relatives à la non-extradition des ressortissants sont en substance identiques dans ces deux accords.

15. La juridiction de renvoi souhaite des éclaircissements quant aux effets de l'article 21 TFUE et, plus précisément, savoir si M. Petruhhin pourrait être extradé vers la Russie, ce qui serait ainsi la conséquence directe du fait qu'il a exercé son droit de circuler librement de l'Estonie vers la Lettonie et de séjourner légalement en Lettonie².
16. La Commission considère qu'on ne saurait se fonder sur le principe de non-discrimination en raison de la nationalité énoncé à l'article 18 TFUE pour assimiler la situation de M. Petruhhin à celle des ressortissants lettons en matière d'extradition vers le pays tiers au seul motif qu'il a exercé son droit de circuler et de séjourner librement au sens de l'article 21 TFUE.
17. Comme le souligne l'article 18 TFUE, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite «*dans le domaine d'application des traités*». L'exercice du droit de circuler et de séjourner librement ne saurait en soi assurer aux citoyens de l'Union mobiles le droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants dans tous les domaines. Cette égalité de traitement n'est garantie que pour les domaines relevant du champ d'application matériel du droit de l'Union.
18. L'article 21 TFUE définit le champ d'application personnel de l'article 18 TFUE. L'exercice du droit à la libre circulation conféré par l'article 21 TFUE constitue une condition implicite de l'application de l'article 18 TFUE aux personnes.
19. En ce qui concerne le droit des citoyens de l'Union mobiles à bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil, ces citoyens devraient fonder leur argumentation sur trois éléments du droit de l'Union: l'article 18 TFUE, l'article 21 TFUE et une disposition particulière du droit de l'Union qui, du fait de son champ d'application matériel, s'applique à la situation en question.
20. Puisque l'extradition de citoyens de l'Union vers la Russie en vertu d'un accord bilatéral ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, M. Petruhhin ne saurait se fonder sur celui-ci pour obtenir la même protection contre l'extradition vers la Russie que celle offerte en Lettonie aux ressortissants lettons.

² L'ordonnance de renvoi ne contient pas d'informations précises quant à la nature du séjour de M. Petruhhin en Lettonie.

21. Néanmoins, le fait que M. Petruhhin réside actuellement en Lettonie résulte de son déménagement d'Estonie en Lettonie. Tant qu'il vivait en Estonie, il bénéficiait de l'accord d'extradition conclu entre son pays et la Russie, en vertu duquel l'Estonie n'extrade pas ses propres ressortissants vers la Russie. En exerçant son droit de circuler librement de l'Estonie vers la Lettonie, il a perdu ladite protection offerte par son pays, sans obtenir la même protection de la part de la Lettonie, car la non-extradition vers la Russie n'y est garantie qu'aux ressortissants nationaux (en l'occurrence aux seuls ressortissants lettons). On peut donc considérer que M. Petruhhin est exposé au risque d'être extradé vers la Russie du seul fait d'avoir exercé sa liberté fondamentale de quitter l'Estonie pour s'installer en Lettonie. Dans une situation telle que celle de M. Petruhhin, le risque d'être extradé vers un pays tiers pourrait dissuader des citoyens d'exercer leur droit à la libre circulation. Aussi la perte de l'avantage lié au motif de refus, consécutive au déménagement d'un État membre vers un autre, peut-elle constituer une entrave à la libre circulation pour les citoyens de l'Union.
22. À cet égard, la Commission tient à rappeler que le droit de l'Union relatif à la libre circulation des citoyens de l'Union n'offre pas à ceux qui sont mobiles la garantie absolue qu'ils ne se trouveront pas dans une «situation moins favorable» après avoir exercé leur droit de circuler et de séjourner librement dans l'Union.
23. Dans le domaine de la sécurité sociale, la Cour a relevé que, faute d'harmonisation au niveau de l'Union en la matière et compte tenu des disparités des dispositions applicables dans les États membres, la mobilité transfrontière peut, selon le cas, être soit avantageuse soit désavantageuse pour les citoyens de l'Union sur le plan de la protection sociale. La Cour a jugé que le droit de l'Union ne garantit pas que l'exercice du droit à la libre circulation ne se traduira jamais par une variation du niveau de la protection sociale qui leur est assurée³. Des conclusions similaires ont été tirées dans d'autres domaines également⁴.
24. L'extradition des citoyens de l'Union vers des pays tiers n'étant pas harmonisée au niveau de l'Union, il peut exister des disparités substantielles entre les

³ Arrêts dans les affaires jointes C-393/99 et C-394/99, Hervein et Lorthiois, EU:C:2002:182, points 51 et 58, ou dans l'affaire C-493/04, Piatkowski, EU:C:2006:167, point 34.

⁴ Arrêt dans l'affaire C-365/02, Lindfors, EU:C:2004:449, point 34.

réglementations des États membres (certains extradent leurs propres ressortissants moyennant le respect de certaines conditions, d'autres n'extradent en aucun cas leurs ressortissants; certains exercent leur compétence juridictionnelle après le refus d'une extradition, d'autres ne l'exercent qu'à l'égard d'infractions graves, d'autres encore n'exercent pas leur compétence juridictionnelle après le refus d'une extradition).

25. Il reste que le traité interdit, en principe, les règles qui créent des entraves à la libre circulation, même si elles se rapportent à un domaine qui ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union⁵.
26. Selon la jurisprudence constante de la Cour, *«le fait qu'une matière ressortit à la compétence des États membres n'empêche pas que, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier»*⁶.
27. Le droit de l'Union pose donc des limites à l'exercice des compétences des États membres, *«dans la mesure où les dispositions nationales adoptées à cet égard ne sauraient constituer une entrave à l'exercice effectif des libertés fondamentales garanties par [le] traité»*⁷. Tel est le cas lorsque la mesure en cause est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les citoyens de l'Union, des libertés fondamentales garanties par le traité⁸.
28. Une situation telle que celle de l'affaire au principal, dans laquelle un citoyen de l'Union est exposé au risque d'être extradé vers un pays tiers du seul fait d'avoir déménagé d'un État membre vers un autre, pourrait être considérée comme une entrave à l'exercice effectif du droit de circuler librement dans l'Union.
29. Or une telle restriction est prohibée, sauf dans les cas où elle est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, est propre à garantir la réalisation de l'objectif légitime visé et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (le respect du principe de proportionnalité supposerait de prévoir d'autres mesures moins

⁵ Arrêt dans l'affaire C-385/00, De Groot, EU:C:2002:750, points 93 à 95.

⁶ Arrêt dans l'affaire C-135/08, Rottman, EU:C:2010:104, point 41.

⁷ Arrêt dans l'affaire C-19/92, Kraus, EU:C:1993:125, point 28.

⁸ Arrêt dans l'affaire C-19/92, Kraus, EU:C:1993:125, point 32.

restrictives avant de prendre une décision concernant l'extradition d'un citoyen de l'Union vers un pays tiers).

30. Pour vérifier l'existence de telles raisons impérieuses, la Lettonie doit nécessairement procéder à une analyse concrète de la situation en cause, en tenant compte de l'ensemble des éléments concernés, afin d'apprécier la justification d'une telle entrave à la libre circulation, notamment en ce qui concerne la différence de traitement des autres citoyens de l'Union par rapport à ses propres ressortissants en matière d'extradition.
31. Bien que l'ordonnance de renvoi ne contienne aucun indice d'existence de telles raisons impérieuses d'intérêt général, et partant, d'une justification à cette différence de traitement, la Commission n'exclut pas la possibilité que de tels indices existent malgré tout.
32. Il se pourrait, par exemple, que la Lettonie exerce sa compétence juridictionnelle à l'égard d'infractions (graves) commises par ses propres ressortissants en Russie et envisage donc d'ouvrir elle-même une enquête et une procédure pénale après avoir refusé d'extrader un ressortissant.
33. À cet égard, il convient de distinguer la situation dans laquelle la Lettonie peut également exercer sa compétence en pareil cas (refus d'extradition) à l'égard d'un autre citoyen de l'Union, comme pour M. Petruhhin, de la situation dans laquelle cette possibilité n'existe pas. C'est aux autorités lettones qu'il appartient d'effectuer cet examen. Il appert cependant qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la loi pénale lettone (intitulé «*Effets de la loi pénale en dehors du territoire letton*»), la Lettonie est compétente pour connaître des infractions commises en dehors de son territoire s'agissant des «*étrangers titulaires d'un permis de séjour permanent en République de Lettonie*». Pour les étrangers non titulaires d'un tel permis, l'exercice de la compétence lettone semble dépendre d'éléments limitatifs supplémentaires (par exemple, l'article 4, paragraphe 3, de la loi pénale lettone dispose qu'il doit s'agir d'une «*infraction grave ou très grave dirigée contre les intérêts de la République de Lettonie ou de ses habitants*»).
34. L'ordonnance de renvoi ne fournit toutefois aucun renseignement complémentaire permettant de savoir si M. Petruhhin est titulaire d'un tel permis de séjour permanent en Lettonie. Aussi la Commission distingue-t-elle les cas de figure suivants:

- 34.1. si M. Petruhhin est titulaire d'un tel permis, la Commission est d'avis qu'il pourrait y avoir une égalité de traitement des ressortissants nationaux et des autres citoyens de l'Union en cas de refus d'extradition, laquelle égalité irait à l'encontre de l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général de lui appliquer un traitement différent par rapport aux ressortissants nationaux (pour autant qu'il n'existe pas d'autres éléments susceptibles de justifier une inégalité de traitement des autres citoyens de l'Union par rapport aux ressortissants nationaux et, partant, de créer une raison impérieuse d'intérêt général d'appliquer un traitement différent aux ressortissants estoniens par rapport aux ressortissants nationaux);
- 34.2. si M. Petruhhin n'est pas titulaire d'un tel permis de séjour permanent, la Commission est d'avis qu'il existerait un régime différent en matière d'exercice de la compétence à l'égard des ressortissants nationaux et des autres citoyens de l'Union. Il s'agit cependant d'une question qu'il appartient aux autorités nationales d'examiner, pour savoir si un régime différencié pourrait, dans un cas concret, conduire à une différence de traitement (par exemple, parce que l'acte sous-jacent n'est pas dirigé contre les intérêts de la Lettonie ou de ses habitants). Si cet examen aboutissait à une situation dans laquelle la Lettonie ne pourrait exercer sa compétence qu'à l'égard de ses propres ressortissants, et non des autres citoyens de l'Union, la différence de traitement à l'encontre de ces derniers pourrait être justifiée, car ils pourraient, eu égard à ladite différence de traitement, obtenir l'impunité (à la différence des ressortissants nationaux), du moins aussi longtemps qu'ils séjourneraient en Lettonie: ils ne seraient pas extradés vers la Russie et ne pourraient pas être tenus pour pénalement responsables en Lettonie. À ce propos, à supposer même que le risque d'impunité puisse constituer une telle raison impérieuse d'intérêt général, il appartient aux autorités nationales d'apprécier si la nécessité de respecter le principe de proportionnalité impose d'envisager d'autres mesures moins restrictives avant de prendre une décision concernant l'extradition d'un citoyen de l'Union vers un pays tiers (l'extradition vers un pays tiers pourrait, par exemple, soulever les problèmes énumérés par la juridiction de renvoi dans sa troisième question).
35. Certains éléments de l'ordonnance de renvoi pourraient constituer des indices de telles mesures moins restrictives, notamment parce que la Lettonie a l'obligation

d'offrir aux ressortissants estoniens «*la même protection juridique de leurs droits personnels et patrimoniaux*» (en vertu de l'article 1^{er} de l'accord entre la République de Lettonie, la République d'Estonie et la République de Lituanie sur l'entraide judiciaire et les relations judiciaires). Cet objectif légitime (une protection juridique uniforme) semble aller à l'encontre de l'accord d'extradition avec la Russie, qui ne prévoit la possibilité de refuser l'extradition qu'en ce qui concerne les ressortissants nationaux (protection juridique différenciée). Pour concilier ces deux règles opposées, les autorités lettones pourraient envisager d'informer les autorités estoniennes avant de prendre une décision concernant l'extradition, afin de donner à l'Estonie la possibilité d'exercer son éventuelle compétence fondée sur le principe de la personnalité active à l'égard de ses propres ressortissants (par exemple, en émettant un mandat d'arrêt européen en vue d'obtenir la remise de M. Petruhhin par la Lettonie aux fins de poursuites pénales).

36. Si, en pareil cas, les autorités lettones devaient être confrontées à deux demandes opposées concernant M. Petruhhin (une demande d'extradition vers la Russie et une demande de remise à l'Estonie), la décision sur la question de savoir quelle demande est prioritaire devrait être prise par les autorités judiciaires lettones compétentes, en tenant dûment compte de toutes les circonstances, conformément à l'article 16, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.
37. La Commission estime que la remise d'un citoyen de l'Union à un autre État membre est, en principe, une mesure moins restrictive pour atteindre l'objectif (à savoir éviter l'impunité lorsqu'une extradition demandée par un pays tiers est refusée) et donc limiter dans la mesure du possible les entraves à la libre circulation tout en s'efforçant d'obtenir une approche similaire dans une situation comparable, car M. Petruhhin devrait s'attendre à un risque similaire de poursuites pénales en Estonie, en lieu et place d'une extradition vers la Russie. Aussi l'objectif d'une telle mesure serait-il d'éviter une extradition vers un pays tiers, mais non de protéger contre des poursuites pénales et, en fin de compte, contre une sanction. À cet égard, la Commission considère que, compte tenu des diverses mesures prises par l'Union en matière de rapprochement des garanties procédurales dans le cadre des procédures

pénales dans les États membres (par exemple, le droit d'accès à un avocat⁹, le droit à l'information¹⁰, le droit à l'interprétation et à la traduction¹¹, les droits des victimes¹²), associées à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière, les conditions d'un procès équitable reposent, dans l'Union, sur un système stable assorti de normes très élevées, ce qui fait de la remise à l'Estonie une mesure moins restrictive qu'une extradition vers la Russie.

38. Pour cette raison, une telle mesure serait conforme au principe de proportionnalité.
39. C'est toutefois aux autorités lettones qu'il appartient, avant de prendre une décision concernant l'extradition, d'examiner s'il existe in concreto une telle possibilité (ou d'autres) qui rapprocherait la situation des autres citoyens de l'Union de celle des ressortissants nationaux.

⁹ Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (JO L 294 du 6.11.2013, p. 1).

¹⁰ 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 pénales (JO L 142 du 1.6.2012, p. 1).

¹¹ Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (JO L 280 du 26.10.2010, p. 1).

¹² Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (JO L 315 du 14.11.2012, p. 57).

IV. CONCLUSION

40. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles de l'Augstākā tiesa:

«L'article 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un pays tiers demande, sur la base d'un accord bilatéral d'extradition conclu entre un État membre et ledit pays tiers et prévoyant le refus de l'extradition des ressortissants nationaux, mais non des citoyens de l'Union ressortissants d'un autre État membre, l'extradition aux fins de poursuites pénales d'un ressortissant d'un autre État membre qui a exercé son droit à la libre circulation, l'État membre requis devrait, avant de prendre une décision concernant l'extradition, examiner in concreto la disponibilité d'autres mesures moins restrictives que cette extradition du citoyen de l'Union en question, afin de réduire l'entrave à la libre circulation que le risque d'extradition peut créer pour ledit citoyen de l'Union.»

(signé électroniquement)

Wolfgang BOGENSBERGER

(signé électroniquement)

Edgars KALNIŅŠ

Agents de la Commission