



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

10 avril 2018 *

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Articles 18 et 21 TFUE – Extradition vers les États-Unis d'Amérique d'un ressortissant d'un État membre ayant exercé son droit de libre circulation – Accord d'extradition entre l'Union européenne et cet État tiers – 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 d'origine du citoyen de l'Union »

Dans l'affaire C-191/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Landgericht Berlin (tribunal régional de Berlin, Allemagne), par décision du 18 mars 2016, parvenue à la Cour le 5 avril 2016, dans la procédure

Romano Piscioti

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, MM. L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits et C.G. Fernlund (rapporteur), présidents de chambre, MM. A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, S. Rodin, F. Biltgen, M^{me} K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos et M. Vilaras, juges,

avocat général : M. Y. Bot,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 juillet 2017,

considérant les observations présentées :

- pour M. Piscioti, par M^e R. Karpenstein, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et M. Hellmann, en qualité d'agents, assistés de M^e F. Fellenberg, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek et J. Vlácil, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'allemand.

- pour l'Irlande, par M^{mes} M. Browne, L. Williams et E. Creedon ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d'agents, assistés de M^{me} M. Gray, barrister,
 - pour le gouvernement hongrois, par M^{me} M. M. Tátrai et M. M. Z. Fehér, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree et M. Gijzen, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement autrichien, par M. G. Eberhard, en qualité d'agent,
 - pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et M. Nowak ainsi que par M^{me} K. Majcher, en qualité d'agents,
 - pour la Commission européenne, par M. R. Troosters et M^{me} S. Grünheid, en qualité d'agents,
- ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 novembre 2017,
- rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 18, premier alinéa, TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Romano Piscioti, ressortissant italien, à la Bundesrepublik Deutschland (République fédérale d'Allemagne) au sujet d'une demande d'extradition le concernant adressée à cet État membre par les États-Unis d'Amérique.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

L'accord UE-USA

- 3 L'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, du 25 juin 2003 (JO 2003, L 181, p. 27, ci-après l'« accord UE-USA »), précise, à son article 1^{er} :

« Les parties contractantes s'engagent, conformément aux dispositions du présent accord, à renforcer leur coopération dans le cadre des relations en vigueur entre les États membres et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition des délinquants. »

- 4 L'accord UE-USA prévoit, à son article 10, intitulé « Demandes d'extradition ou de remise présentées par plusieurs États » :

« 1. Si l'État requis reçoit, pour la même personne, des demandes d'extradition émanant de l'État requérant et d'un ou plusieurs autres États, que ce soit pour la même infraction ou pour des infractions différentes, le pouvoir exécutif de l'État requis détermine à quel État la personne sera remise, le cas échéant.

2. Si un État membre requis reçoit une demande d'extradition des États-Unis d'Amérique et une demande de remise au titre d'un mandat d'arrêt européen pour la même personne, que ce soit pour la même infraction ou pour des infractions différentes, l'autorité compétente de l'État membre requis

détermine à quel État la personne sera remise, le cas échéant. À cette fin, l'autorité compétente est le pouvoir exécutif de l'État membre requis si, aux termes du traité d'extradition bilatéral en vigueur entre les États-Unis d'Amérique et l'État membre, les décisions sur des demandes concurrentes sont prises par cette autorité ; si le traité d'extradition bilatéral ne le prévoit pas, l'autorité compétente est désignée par l'État membre en vertu de l'article 19.

3. Pour former sa décision en vertu des paragraphes 1 et 2, l'État requis prend en compte l'ensemble des éléments pertinents, y compris, mais pas seulement, ceux qui sont déjà énoncés dans le traité d'extradition en vigueur et, s'ils n'y figurent pas déjà, les éléments suivants :

- a) le fait que les demandes aient été ou non présentées en vertu d'un traité ;
- b) l'endroit où chacune des infractions a été commise ;
- c) les intérêts de chacun des États requérants ;
- d) la gravité des infractions ;
- e) la nationalité de la victime ;
- f) la possibilité qu'une extradition puisse être effectuée ultérieurement entre les États requérants, et
- g) l'ordre chronologique de réception des demandes des États requérants. »

5 L'article 17 de l'accord UE-USA, intitulé « Non-dérogação », dispose :

« 1. Le présent accord est sans préjudice de la possibilité reconnue à l'État requis par un traité d'extradition bilatéral en vigueur entre un État membre et les États-Unis d'Amérique d'invoquer des motifs de refus se rapportant à une question non régie par le présent accord.

2. Si les principes constitutionnels de l'État requis ou des décisions judiciaires définitives ayant un caractère contraignant sont de nature à faire obstacle à l'exécution de son obligation d'extradition et que ni le présent accord ni le traité bilatéral applicable ne permettent de résoudre la question, l'État requis et l'État requérant procèdent à des consultations. »

La décision-cadre 2002/584/JAI

6 Les règles du droit de l'Union relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice comprennent 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).

Le droit allemand

La Loi fondamentale

7 L'article 16, paragraphe 2, du Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne) du 23 mai 1949 (BGBl 1949, 1), dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après la « Loi fondamentale »), dispose :

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

Le traité d'extradition Allemagne-États-Unis

- 8 L'Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (traité d'extradition entre la République fédérale d'Allemagne et les États-Unis d'Amérique), du 20 juin 1978 (BGBl. 1980 II, p. 646, ci-après le « traité d'extradition Allemagne-États-Unis ») prévoit, à son article 7, paragraphe 1 :

« Les Parties contractantes n'ont pas l'obligation d'extrader leurs propres ressortissants. [...] ».

L'IRG

- 9 Le Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale), du 23 décembre 1982 (BGBl. 1982 I, p. 2071), dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après l'« IRG »), prévoit, à son article 12, intitulé « Autorisation de l'extradition » :

« [...] l'extradition ne peut être autorisée que si le juge l'a déclarée recevable. »

- 10 L'article 13 de l'IRG, intitulé « Compétence matérielle », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les décisions juridictionnelles sont rendues par [...] l'Oberlandesgericht [tribunal régional supérieur, Allemagne]. Les décisions de l'Oberlandesgericht [tribunal régional supérieur] ne sont pas susceptibles de recours [...] »

- 11 Aux termes de l'article 23 de l'IRG, intitulé « Décision relative aux objections soulevées par le prévenu » :

« L'Oberlandesgericht [tribunal régional supérieur] se prononce sur les objections soulevées par le prévenu contre le mandat d'arrêt aux fins d'extradition ou contre son exécution. »

- 12 L'article 74, paragraphe 1, de l'IRG prévoit :

« Le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs se prononce sur les demandes d'entraide judiciaire étrangères et sur la présentation de demandes d'entraide à des États étrangers en accord avec le ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères fédéraux dont le domaine d'activité est concerné par l'entraide judiciaire. [...] »

Le code pénal

- 13 L'article 7, paragraphe 2, du Strafgesetzbuch (code pénal, BGBl. 1998 I, p. 3322) prévoit que le droit pénal allemand est applicable à des faits commis en dehors de l'Allemagne lorsque l'acte est réprimé dans l'État où il a été commis ou que le lieu où l'acte a été commis ne relève d'aucune juridiction pénale, et lorsque son auteur était étranger au moment des faits, qu'il a été retrouvé sur le territoire national et que, bien que la loi d'extradition autorise son extradition selon le type d'infraction, il n'est pas extradé car aucune demande d'extradition n'a été introduite dans un délai raisonnable ou qu'elle a été rejetée ou que l'extradition elle-même ne peut pas être mise en œuvre.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 14 M. Piscioti est un ressortissant italien. Il a fait l'objet d'une enquête aux États-Unis depuis l'année 2007 pour avoir participé à des concertations et à des ententes anticoncurrentielles ainsi que d'une demande d'extradition à des fins de poursuites pénales de la part des autorités américaines.

- 15 Le 26 août 2010, un mandat d'arrêt de l'US District Court for the Southern District of Florida in Fort Lauderdale (tribunal fédéral des États-Unis d'Amérique du district sud de l'État de Floride à Fort Lauderdale) ainsi qu'un acte d'accusation du grand jury de cette juridiction ont été délivrés contre lui. M. Pisciotti était accusé d'avoir fait partie d'un groupe de travail constitué de représentants commerciaux des sociétés de fabrication de tuyaux marins ayant faussé la concurrence en se répartissant le marché de la vente de ces tuyaux, dans l'État de Floride (États-Unis) et ailleurs, entre l'année 1999 et la fin de l'année 2006.
- 16 Le 17 juin 2013, alors que son vol en provenance du Nigeria vers l'Italie faisait escale à l'aéroport de Francfort-sur-le-Main (Allemagne), M. Pisciotti a été arrêté par des agents de la police fédérale allemande.
- 17 Le 18 juin 2013, M. Pisciotti a été déféré à l'Amtsgericht Frankfurt am Main (tribunal de district de Francfort-sur-le-Main, Allemagne) aux fins du traitement de la demande d'arrestation présentée par les États-Unis d'Amérique. Il s'est déclaré opposé à une extradition informelle simplifiée.
- 18 Sur la base d'une ordonnance de l'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (tribunal régional supérieur de Francfort-sur-le-Main, Allemagne), rendue le 24 juin 2013, M. Pisciotti a été placé en détention provisoire en vue de son extradition. Le 7 août 2013, les États-Unis d'Amérique ont transmis à la République fédérale d'Allemagne la demande d'extradition formelle.
- 19 Le 16 août 2013, l'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (tribunal régional supérieur de Francfort-sur-le-Main) a ordonné le maintien en détention provisoire de M. Pisciotti en vue d'une extradition à titre de placement formel sous écrou extraditionnel.
- 20 Par ordonnance du 22 janvier 2014, l'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (tribunal régional supérieur de Francfort-sur-le-Main) a déclaré que la demande d'extradition de M. Pisciotti était recevable.
- 21 Le 6 février 2014, M. Pisciotti a saisi le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale, Allemagne) d'une demande de mesure provisoire pour empêcher l'exécution de l'ordonnance de l'Oberlandesgericht Frankfurt am Main (tribunal régional supérieur de Francfort-sur-le-Main) du 22 janvier 2014. Le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a rejeté cette demande par ordonnance du 17 février 2014.
- 22 Par lettre du 26 février 2014, M. Pisciotti a indiqué au Bundesministerium der Justiz (ministère fédéral de la Justice, Allemagne) que son extradition serait contraire au droit de l'Union en ce qu'une application littérale et limitée aux ressortissants allemands de l'article 16, paragraphe 2, première phrase, de la Loi fondamentale violerait le principe général de non-discrimination.
- 23 Le 17 mars 2014, la République fédérale d'Allemagne a autorisé l'extradition de M. Pisciotti, laquelle a été exécutée le 3 avril 2014.
- 24 Ce même 17 mars, M. Pisciotti a engagé un recours devant le Landgericht Berlin (tribunal régional de Berlin, Allemagne) afin d'établir la responsabilité de la République fédérale d'Allemagne pour avoir autorisé son extradition et obtenir la condamnation de cet État membre au versement de dommages et intérêts.
- 25 Ayant plaidé coupable dans le cadre de la procédure pénale engagée contre lui aux États-Unis, M. Pisciotti a été condamné à une peine privative de liberté de deux ans, sur laquelle la période de neuf mois et demi de détention passée en Allemagne a été imputée, ainsi qu'à une amende de 50 000 dollars des États-Unis (USD) (environ 40 818 euros). M. Pisciotti a purgé sa peine de prison aux États-Unis jusqu'à sa libération, le 14 avril 2015.

- 26 La juridiction de renvoi précise que, en vertu de la jurisprudence du Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), la République fédérale d'Allemagne est soumise à l'obligation, résultant de l'article 1^{er}, paragraphe 3, et de l'article 20, paragraphe 3, de la Loi fondamentale, d'effectuer son propre contrôle de légalité d'une autorisation d'extradition et de respecter d'éventuels engagements de droit international. Elle ajoute que le Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale) a jugé, notamment dans le cas de M. Pisciotti, que l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité visée à l'article 18 TFUE n'est pas applicable dans les relations extraditionnelles avec les États tiers au motif que ce domaine ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union.
- 27 La juridiction de renvoi indique que, contrairement au Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), il lui semble que le droit de l'Union est applicable à la présente affaire. Elle souligne que M. Pisciotti a fait usage du droit de circuler conféré par l'article 21, paragraphe 1, TFUE en faisant escale à Francfort-sur-le-Main, lors de son vol en provenance du Nigeria vers l'Italie. De plus, l'extradition de celui-ci vers les États-Unis pourrait également entrer, selon elle, dans le champ d'application matériel du droit de l'Union en raison de l'accord UE-USA.
- 28 La juridiction de renvoi se demande, dans ce contexte, si l'article 17, paragraphe 2, de cet accord pourrait, néanmoins, être lu comme introduisant une exception à l'application du droit de l'Union et comme pouvant, dès lors, justifier une discrimination fondée sur la nationalité. Elle tend à penser, cependant, qu'une telle justification est exclue, compte tenu du droit primaire de l'Union.
- 29 En cas de violation du droit de l'Union par la République fédérale d'Allemagne, cette juridiction cherche à savoir si celle-ci est « suffisamment caractérisée » pour ouvrir un droit à réparation. Elle indique qu'elle penche pour une réponse affirmative en soulignant que, à son avis, cet État membre ne disposait en l'espèce que d'une marge d'appréciation extrêmement réduite, voire inexistante. Elle nourrit toutefois un doute à ce sujet, d'autant qu'il n'existait pas de jurisprudence de la Cour sur la question lorsque la République fédérale d'Allemagne a pris sa décision.
- 30 Dans ces conditions, le Landgericht Berlin (tribunal régional de Berlin) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) a) Les relations extraditionnelles d'un État membre avec un État tiers font-elles partie des domaines qui, indépendamment de tout cas particulier, ne relèvent jamais du champ d'application matériel des traités, de sorte qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du principe de non-discrimination du droit de l'Union tiré de l'article 18, premier alinéa, TFUE dans le cadre de l'application (littérale) d'une norme de droit constitutionnel (en l'espèce l'article 16, paragraphe 2, première phrase, de la Loi fondamentale), laquelle n'interdit que l'extradition de ses propres ressortissants vers les États tiers ?
- b) En cas de réponse affirmative, la première question appelle-t-elle une réponse différente si ce sont les relations extraditionnelles d'un État membre avec les États-Unis d'Amérique, fondées sur l'accord [UE-USA], qui sont concernées ?
- 2) Dans la mesure où l'ouverture du champ d'application des traités n'est pas exclue d'emblée s'agissant des relations extraditionnelles des États membres avec les États-Unis d'Amérique :

L'article 18, premier alinéa, TFUE ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour en la matière doivent-ils être interprétés en ce sens qu'un État membre viole le principe de non-discrimination tiré de l'article 18, premier alinéa, TFUE de manière injustifiée si, en cas de demandes d'extradition émanant d'États tiers, il établit une distinction sur le fondement d'une norme de droit constitutionnel (en l'espèce l'article 16, paragraphe 2, première phrase, de la Loi fondamentale) entre ses ressortissants et les ressortissants d'autres États membres [...] en n'extradant que ces derniers ?

- 3) Dans l'hypothèse où une violation de l'interdiction générale de toute discrimination tirée de l'article 18, premier alinéa, TFUE serait établie dans les cas précités :

La jurisprudence de la Cour doit-elle être comprise en ce sens que, dans un cas tel que celui de la présente espèce, dans lequel l'autorisation d'extrader émise par l'autorité compétente est nécessairement soumise au préalable à un contrôle de légalité dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, dont l'issue ne lie toutefois l'autorité que lorsque l'extradition est déclarée irrecevable, une violation caractérisée peut déjà être avérée en cas de violation simple du principe de non-discrimination tiré de l'article 18, premier alinéa, TFUE, ou une violation manifeste est-elle nécessaire ?

- 4) Dans l'hypothèse où une violation manifeste ne serait pas nécessaire :

La jurisprudence de la Cour doit-elle être interprétée en ce sens qu'une violation suffisamment caractérisée dans un cas tel que celui de la présente espèce doit être exclue dès lors que, en l'absence de jurisprudence de la Cour relative au cas de figure concret (ici : l'applicabilité matérielle du principe général de non-discrimination de l'article 18, premier alinéa, TFUE dans le domaine des relations extraditionnelles des États membres avec les États-Unis d'Amérique), l'autorité exécutive nationale peut, pour justifier sa décision, invoquer la conformité à des décisions rendues préalablement par les juridictions nationales dans la même affaire ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 31 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, dans un cas tel que celui au principal, dans lequel un citoyen de l'Union qui a fait l'objet d'une demande d'extradition vers les États-Unis en vertu de l'accord UE-USA a été arrêté, en vue de l'éventuelle exécution de cette demande, dans un État membre autre que celui dont il est ressortissant, la situation de ce citoyen relève du champ d'application de ce droit.
- 32 À cet égard, dans la mesure où une demande d'extradition, telle que celle en cause au principal, est effectuée dans le cadre de l'accord UE-USA, postérieurement à l'entrée en vigueur de celui-ci, il y a lieu de constater que cet accord lui est applicable.
- 33 En outre, il convient de rappeler que, dans l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, point 30), relatif 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 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.
- 34 Il y a lieu, par conséquent, de considérer, à la lumière dudit arrêt, que la situation d'un citoyen de l'Union tel que M. Piscioti, ressortissant italien, qui a fait usage de son droit de circuler librement dans l'Union en faisant escale en Allemagne lors de son voyage de retour du Nigeria, relève du domaine d'application des traités, au sens de l'article 18 TFUE. La circonstance que, lorsqu'il a été arrêté, il se trouvait uniquement en transit en Allemagne n'est pas de nature à infirmer cette constatation.

35 Partant, il convient de répondre à la première question que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, dans un cas tel que celui au principal, dans lequel un citoyen de l'Union qui a fait l'objet d'une demande d'extradition vers les États-Unis a été arrêté, en vue de l'éventuelle exécution de cette demande, dans un État membre autre que celui dont il est ressortissant, la situation de ce citoyen relève du champ d'application de ce droit dès lors que ledit citoyen a exercé son droit de circuler librement dans l'Union et que ladite demande d'extradition a été effectuée dans le cadre de l'accord UE-USA.

Sur la deuxième question

36 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, dans un cas tel que celui exposé au point 35 du présent arrêt, l'article 18 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que l'État membre requis établisse une distinction sur le fondement d'une norme de droit constitutionnel entre ses ressortissants et les ressortissants d'autres États membres et qu'il autorise l'extradition de ces derniers alors qu'il ne permet pas l'extradition de ses propres ressortissants.

37 Il convient d'examiner la deuxième question au regard de l'accord UE-USA.

38 À cet égard, il y a lieu de constater que cet accord, dont l'objet est, conformément à son article 1^{er}, de renforcer la coopération entre l'Union et les États-Unis d'Amérique dans le cadre des relations en vigueur entre les États membres et cet État tiers en matière d'extradition, n'aborde pas la question, en tant que telle, d'une éventuelle différence de traitement, par l'État requis, entre ses ressortissants et les ressortissants d'autres États. En outre, à l'exception de son article 13 relatif à la peine de mort, cet accord ne prévoit pas de motifs propres de refus d'extradition.

39 Cependant, l'article 17 de l'accord UE-USA dispose expressément, à son paragraphe 1, qu'un État membre, en tant qu'État requis, peut invoquer, conformément à un traité bilatéral entre cet État et les États-Unis d'Amérique, un motif de refus d'extradition se rapportant à une question non régie par ledit accord. S'agissant du traité d'extradition Allemagne-États-Unis, il convient de relever que l'article 7, paragraphe 1, de celui-ci permet aux États contractants de ne pas extradier leurs propres ressortissants.

40 En outre, aux termes de l'article 17, paragraphe 2, de l'accord UE-USA, si les principes constitutionnels de l'État requis sont de nature à faire obstacle à l'exécution de son obligation d'extradition et que ni l'accord UE-USA ni le traité bilatéral applicable ne permettent de résoudre la question, l'État requis et l'État requérant procèdent à des consultations.

41 Cet article 17 permet donc, en principe, qu'un État membre réserve, sur le fondement soit des dispositions d'un accord bilatéral, soit des règles de son droit constitutionnel, un sort particulier à ses ressortissants nationaux en interdisant leur extradition.

42 Cela étant, encore faut-il que ce pouvoir soit exercé conformément au droit primaire et, en particulier, aux règles du traité FUE en matière d'égalité de traitement et de liberté de circulation des citoyens de l'Union.

43 Ainsi, l'application par un État membre, sur le fondement de l'article 17, paragraphe 1 ou 2, de l'accord UE-USA, d'une règle de refus d'extradition figurant dans un accord bilatéral entre un État membre et les États-Unis d'Amérique, telle que l'article 7, paragraphe 1, du traité d'extradition Allemagne-États-Unis, ou encore d'une disposition telle que l'article 16 de la Loi fondamentale, selon laquelle aucun allemand n'est extradé, doit être conforme au traité FUE, notamment aux articles 18 et 21 de celui-ci.

- 44 À cet égard, la Cour a jugé que les règles nationales d'extradition d'un État membre qui introduisent une différence de traitement selon que la personne concernée 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 se sont déplacés 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 dans l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 32).
- 45 Il s'ensuit que, dans une situation telle que celle en cause 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, tel que M. Pisciotti, se traduit par une restriction à la liberté de circulation, au sens de l'article 21 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 33).
- 46 Une telle restriction doit se fonder sur des considérations objectives et être proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi (voir, notamment, arrêts du 12 mai 2011, Runevič-Vardyn et Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, point 83 et jurisprudence citée, ainsi que du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 34).
- 47 La Cour a reconnu que l'objectif d'éviter le risque d'impunité des personnes ayant commis une infraction s'inscrit dans le cadre de la prévention de la criminalité et de la lutte contre ce phénomène. Cet objectif doit être considéré, dans le contexte de l'espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, visé à l'article 3, paragraphe 2, TUE, comme présentant un caractère légitime en droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, points 36 et 37 ainsi que jurisprudence citée).
- 48 Toutefois, des mesures restrictives d'une liberté fondamentale, telle que celle prévue à l'article 21 TFUE, ne peuvent être justifiées par des considérations objectives que si elles sont nécessaires pour la protection des intérêts qu'elles visent à garantir et seulement dans la mesure où ces objectifs ne peuvent être atteints par des mesures moins restrictives (arrêts du 12 mai 2011, Runevič-Vardyn et Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, point 88 et jurisprudence citée, ainsi que du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 38).
- 49 M. Pisciotti fait valoir que, dès lors que la République fédérale d'Allemagne prévoit dans son droit national, à l'article 7, paragraphe 2, du code pénal, la possibilité de poursuivre sur son territoire une personne, originaire d'un autre État membre, lorsque l'extradition ne peut pas être mise en œuvre, il appartenait à ce premier État membre de choisir cette solution moins restrictive et de ne pas l'extrader. Le gouvernement allemand conteste néanmoins l'interprétation de cette disposition sur laquelle repose cet argument.
- 50 En l'occurrence, toutefois, la question se pose uniquement de savoir si la République fédérale d'Allemagne pouvait agir à l'égard de M. Pisciotti de manière moins attentatoire à l'exercice de son droit à la libre circulation en envisageant de le remettre à la République italienne plutôt que de l'extrader vers les États-Unis d'Amérique.
- 51 À cet égard, la Cour a jugé qu'il importe de privilégier l'échange d'informations avec l'État membre dont l'intéressé 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. Ainsi, lorsqu'un État membre dans lequel un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre État membre, s'est déplacé, se voit adresser une demande d'extradition par un État tiers avec lequel le premier État membre a conclu un accord d'extradition, il est tenu d'informer l'État membre dont ledit citoyen est ressortissant et, le cas échéant, à la demande de ce dernier État membre, de lui remettre ce citoyen, conformément aux dispositions de la décision-cadre 2002/584, pourvu que cet État membre soit compétent, en vertu de

son droit national, pour poursuivre cette personne pour des faits commis en dehors de son territoire national (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, points 48 et 50).

- 52 Bien que cette solution ait été dégagée, ainsi qu'il ressort du point 46 de l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), dans un contexte qui se caractérisait par l'absence d'accord international en matière d'extradition entre l'Union et l'État tiers concerné, elle a vocation à s'appliquer dans une situation telle que celle en cause au principal, dans laquelle l'accord UE-USA confère à l'État membre requis le pouvoir de ne pas extraditer ses propres ressortissants.
- 53 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'argument avancé par certains gouvernements ayant présenté des observations, selon lequel, en substance, la priorité accordée à une demande de remise au titre d'un mandat d'arrêt européen sur une demande d'extradition émise par les États-Unis d'Amérique priverait d'effet la règle, contenue à l'article 10, paragraphes 2 et 3, de l'accord UE-USA, en vertu de laquelle l'autorité compétente de l'État membre requis, en présence d'un tel concours, détermine l'État auquel la personne sera remise sur le fondement de l'ensemble des éléments pertinents.
- 54 En effet, l'éventualité que le mécanisme de coopération rappelé au point 51 du présent arrêt fasse obstacle à une demande d'extradition vers un État tiers en donnant priorité à un mandat d'arrêt européen, et ce afin d'agir de manière moins attentatoire à l'exercice du droit à la libre circulation (voir, en ce sens, arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 49), ne présente pas un caractère automatique. Ainsi, afin de préserver l'objectif d'éviter le risque d'impunité de la personne concernée pour les faits qui lui sont reprochés dans la demande d'extradition, il faut que le mandat d'arrêt européen éventuellement émis par un État membre autre que l'État membre requis porte à tout le moins sur ces mêmes faits et que, ainsi qu'il ressort du point 50 de l'arrêt du 6 septembre 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), l'État membre d'émission soit compétent, en vertu de son droit, pour poursuivre cette personne pour de tels faits même lorsqu'ils sont commis en dehors de son territoire.
- 55 En l'occurrence, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 52 de ses conclusions, il ressort du dossier dont la Cour dispose ainsi que de l'audience que les autorités consulaires de la République italienne ont été tenues informées de la situation de M. Piscioti préalablement à l'exécution de la demande d'extradition en cause au principal, sans que les autorités judiciaires italiennes aient émis un mandat d'arrêt européen à l'égard de cette personne.
- 56 Il y a lieu, par conséquent, de répondre à la deuxième question que, dans un cas, tel que celui au principal, dans lequel un citoyen de l'Union qui a fait l'objet d'une demande d'extradition vers les États-Unis, dans le cadre de l'accord UE-USA, a été arrêté dans un État membre autre que celui dont il est ressortissant, en vue de l'éventuelle exécution de cette demande, les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que l'État membre requis établisse une distinction sur le fondement d'une norme de droit constitutionnel entre ses ressortissants et les ressortissants d'autres États membres et qu'il autorise cette extradition alors qu'il ne permet pas l'extradition de ses propres ressortissants, dès lors qu'il a au préalable mis à même les autorités compétentes de l'État membre dont ce citoyen est ressortissant de réclamer celui-ci dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen et que ce dernier État membre n'a pris aucune mesure en ce sens.

Sur les troisième et quatrième questions

- 57 Eu égard à la réponse donnée à la deuxième question, il n'y a pas lieu d'examiner les troisième et quatrième questions.

Sur les dépens

- 58 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) **Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens que, dans un cas tel que celui au principal, dans lequel un citoyen de l'Union qui a fait l'objet d'une demande d'extradition vers les États-Unis d'Amérique a été arrêté, en vue de l'éventuelle exécution de cette demande, dans un État membre autre que celui dont il est ressortissant, la situation de ce citoyen relève du champ d'application de ce droit dès lors que ledit citoyen a exercé son droit de circuler librement dans l'Union européenne et que ladite demande d'extradition a été effectuée dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, du 25 juin 2003.**
- 2) **Dans un cas, tel que celui au principal, dans lequel un citoyen de l'Union qui a fait l'objet d'une demande d'extradition vers les États-Unis d'Amérique, dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, du 25 juin 2003, a été arrêté dans un État membre autre que celui dont il est ressortissant, en vue de l'éventuelle exécution de cette demande, les articles 18 et 21 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que l'État membre requis établisse une distinction sur le fondement d'une norme de droit constitutionnel entre ses ressortissants et les ressortissants d'autres États membres et qu'il autorise cette extradition alors qu'il ne permet pas l'extradition de ses propres ressortissants, dès lors qu'il a au préalable mis à même les autorités compétentes de l'État membre dont ce citoyen est ressortissant de réclamer celui-ci dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen et que ce dernier État membre n'a pris aucune mesure en ce sens.**

Signatures