

Actualités Droits-Libertés du 22 mars 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

MANDAT D’ARRÊT EUROPÉEN (Décision-cadre 2002/584/JAI) : La protection des droits fondamentaux, oui... mais subordonnée aux exigences de la primauté du droit de l’Union européenne

par Myriam Benlolo Carabot

Confrontée à la disparité de la protection des droits fondamentaux dans l’Union européenne dans le cadre de l’Espace de liberté, sécurité et justice, objectif central du traité de Lisbonne, la Cour de justice de l’Union européenne rend un arrêt important à plus d’un titre : elle confirme une interprétation très stricte de la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen, jugeant qu’au nom de la reconnaissance mutuelle, une autorité nationale ne saurait soumettre l’exécution d’un mandat d’arrêt à d’autres exigences que celles limitativement énumérées dans la décision-cadre. L’automaticité de la remise d’une personne visée par un mandat d’arrêt, y compris quand celle-ci a été jugée par défaut, s’impose, même si l’Etat membre d’exécution du mandat d’arrêt développe dans son ordre constitutionnel une conception plus exigeante du droit à un procès équitable que celle retenue par la Charte des droits fondamentaux. L’article 53 de la Charte ne saurait donc autoriser un Etat à faire prévaloir un standard de protection plus élevé, et ce, au nom de la nécessaire primauté et uniformité du droit de l’Union européenne.

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

Depuis l’adoption de la [décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d’arrêt européen](#) (13 juin 2002, JO L 190, p. 1), les juges nationaux et européen se trouvent confrontés à une même question cruciale : **comment concilier la pleine effectivité, dans le domaine de la coopération pénale, du principe de reconnaissance et de confiance mutuelle au fondement de la décision-cadre, avec les exigences de protection des droits et principes fondamentaux tels que consacrés par l’article 6 du traité sur l’Union européenne (UE), et auxquelles sont soumises les autorités nationales et européennes lorsqu’elles mettent en œuvre le droit de l’UE ?** Plus précisément, l’exécution d’un mandat d’arrêt, qui repose sur l’obligation de remise d’un national par les autorités de l’Etat d’exécution du mandat aux autorités de l’Etat d’émission, peut-elle être mise en échec par l’invocation, par l’Etat membre sollicité, d’un degré plus élevé de protection des droits fondamentaux dans son propre ordre juridique ? L’affaire [Melloni contre Ministerio Fiscal](#), qui a donné lieu à un arrêt de Grande Chambre de la Cour de justice de l’Union européenne rendu le 26 février 2013, illustre bel et bien, comme le fait justement remarquer l’Avocat général Bot dans ses conclusions, « **la manière dont il convient d’envisager la coexistence des différents instruments de protection des droits fondamentaux** » (point 2 des [conclusions de l’Avocat général présentées le 2 octobre 2012 sous l’affaire Melloni](#)).

Coexistence, voire confrontation : dans cette affaire en effet, le Tribunal constitutionnel espagnol pose trois questions préjudicielles à la Cour portant tant sur l’interprétation que sur la validité de la décision-cadre relative au mandat d’arrêt européen, telle que modifiée en 2009 ([Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil](#), du 26 février 2009, JO L 81, p. 24), dans lesquelles le juge suprême national pose le problème de l’automaticité du mandat d’arrêt européen dans le cas d’une procédure ayant abouti à un jugement par défaut. Visé par deux mandats d’arrêt émis par les autorités italiennes en 1993, M. Melloni a pris la fuite et n’a donc pas été remis à ces dernières. Condamné par défaut à une peine de dix ans de prison pour faillite frauduleuse, M. Melloni fait l’objet d’un nouveau mandat d’arrêt

émis en 2004 pour l'exécution de la condamnation prononcée. S'opposant à sa remise aux autorités italiennes, M. Melloni soutient que le droit procédural italien ne prévoit pas la possibilité de former un recours contre les condamnations rendues par défaut : il allègue devant le Tribunal constitutionnel espagnol une violation indirecte des exigences absolues découlant du droit à un procès équitable consacré par [l'article 24, paragraphe 2, de la Constitution espagnole](#).

Or, la décision-cadre de 2002 relative au mandat d'arrêt a été modifiée en 2009 précisément sur ces questions relatives aux condamnations par défaut et aux conséquences de celles-ci sur l'automatisme de la remise de la personne concernée. Dans sa version initiale, l'article 5 de la décision-cadre permettait de subordonner l'exécution du mandat d'arrêt dans le cas d'un jugement par défaut à la condition que l'autorité judiciaire d'émission « *donne des assurances jugées suffisantes pour garantir à la personne (...) qu'elle aura la possibilité de demander une nouvelle procédure de jugement dans l'Etat membre d'émission et d'être jugée en sa présence* ».

La décision-cadre 2009/299 précise les motifs du refus d'exécuter le mandat d'arrêt européen lorsque la personne concernée n'a pas comparu à son procès. L'article 5, point 1, de la décision-cadre 2002/584 est supprimé et remplacé par un article 4 bis, qui s'oppose au refus d'exécuter le mandat d'arrêt européen délivré aux fins de l'exécution d'une peine privative de liberté dans le cas d'un jugement rendu par défaut, notamment lorsque l'intéressé a eu connaissance du procès, ou a donné mandat à un conseil juridique et a été effectivement défendu par ce conseil lors du procès.

C'est dans ce contexte que le juge suprême espagnol interroge la CJUE sur la portée de l'article 4 bis de la décision-cadre : celui-ci doit-il être interprété comme empêchant les autorités judiciaires nationales de soumettre l'exécution du mandat d'arrêt à la condition que la condamnation en cause puisse être révisée afin de garantir les droits de la défense de l'intéressé ? Dans le cas d'une réponse affirmative, une telle automatisme de la remise est-elle compatible avec les exigences qui découlent du droit à un recours effectif, à un procès équitable, ou des droits de la défense, prévus aux articles 47 et 48, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux ? Enfin et surtout, **l'Etat membre d'exécution du mandat, ici l'Espagne, peut-il invoquer l'article 53 de la Charte pour conférer un niveau de protection plus élevé que celui qui découle du droit de l'UE, et éviter ainsi une interprétation limitant un droit fondamental reconnu par la Constitution de cet Etat membre ?** C'est bien là la question la plus sensible : de l'avis du juge espagnol, un Etat membre ne saurait mettre de côté sa propre conception des droits fondamentaux, et notamment ses exigences relatives au droit à un procès équitable dans le cas d'un jugement rendu par défaut, au nom de l'impératif de remise automatique inscrit dans la décision-cadre. Une telle conclusion serait en effet contraire au principe posé par l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux, aux termes duquel « *aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les Etats membres, et notamment la CEDH, ainsi que par les constitutions des Etats membres* ».

Sans grande surprise, favorable à une **interprétation stricte de l'article 4 bis** afin de favoriser l'effectivité du principe de reconnaissance mutuelle (1°), le juge de l'UE se montre aussi – et c'est sans doute le point le plus important – **soucieux de garantir l'uniformité et la primauté du droit de l'UE**. Autoriser un Etat membre à appliquer le standard de protection des droits fondamentaux garanti par sa Constitution, lorsqu'il est plus élevé que celui qui découle de la Charte, serait une atteinte intolérable à la primauté du droit de l'Union. La décision-cadre procède à une harmonisation des conditions d'exécution d'un mandat d'arrêt européen en cas de condamnation par défaut. Elle définit un standard de protection des droits fondamentaux, dont l'uniformité au sein de tous les Etats membres ne saurait être remise en cause sans compromettre l'effectivité de la décision-cadre (2°).

1°/- Une confirmation jurisprudentielle : L'interprétation stricte de la décision-cadre relative au mandat européen

La première question préjudicielle donne l'occasion à la CJUE de confirmer une interprétation stricte du droit dérivé de l'UE, **notamment quant au caractère automatique de la remise d'une personne visée par un mandat d'arrêt à partir du moment où aucune des exceptions à cette remise énoncées limitativement par la décision-cadre n'est invocable**. C'est bien une confirmation, et nullement une nouveauté : depuis 2010, le juge de l'UE a privilégié une interprétation étroite de la décision-cadre, les Etats membres ne pouvant refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen que « *dans les cas de non-exécution obligatoire prévus à l'article 3 de celle-ci ainsi que dans les cas de non-exécution facultative énumérés à ses articles 4 et 4 bis* » (CJUE, G.C. 29 janvier 2013, [Ciprian Vasile Radu](#), aff. C-396/11, point 36. V. aussi CJCE 3^e Ch. 1^{er} décembre 2008, [Leymann et Pustovarov](#), aff. C-388/08 PPU, point 51 ; CJUE, G.C. 16 novembre 2010, [Gaetano Mantello](#), aff. C-261/09, point 37). Répétant le même principe dans l'arrêt *Melloni* (point 38), la Cour prend soin de justifier sa conclusion, non pas seulement par une interprétation littérale de la décision-cadre (points 38-40), mais aussi **au vu des objectifs** poursuivis par la décision-cadre modifiée en 2009, à savoir « faciliter la coopération judiciaire en matière pénale en harmonisant des motifs de non-reconnaissance des décisions rendues à l'issue d'un procès auquel la personne concernée n'a pas comparu en personne » (point 43). De ce fait, et dans la droite ligne de sa jurisprudence antérieure, « *la solution que le législateur de l'Union a retenue, consistant à prévoir de manière exhaustive les cas de figure dans lesquels l'exécution d'un mandat d'arrêt européen délivré en vue de l'exécution d'une décision rendue par défaut doit être considérée comme ne portant pas atteinte aux droits de la défense, est incompatible avec le maintien d'une possibilité pour l'autorité judiciaire d'exécution de subordonner cette exécution à la condition que la condamnation en cause puisse être révisée afin de garantir les droits de la défense de l'intéressé* » (point 44). Le juge de l'Union tire donc « mécaniquement » les conséquences du principe de reconnaissance mutuelle qui fonde la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen.

La seconde question préjudicielle lui permet cependant d'inscrire pleinement son raisonnement dans la perspective des droits fondamentaux : ce n'est en effet pas seulement sur la portée, mais aussi sur la validité de la décision-cadre et de son article 4 bis, au regard des droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'UE, que le juge doit statuer. Interrogée sur la compatibilité de la disposition avec la seule Charte des droits fondamentaux, la CJUE **n'hésite pas à élargir son champ de référence** : le droit de l'accusé de comparaître en personne au procès constitue un élément essentiel du droit à un procès équitable, mais nullement un droit absolu, au sens des articles 47 et 48, paragraphe 2, de la Charte. Cette interprétation « *est en harmonie avec la portée reconnue aux droits garantis par l'article 6, paragraphes 1 et 3, de la CEDH par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* », par ailleurs dûment citée (point 50. V. notamment Cour EDH, 2^e Sect. 14 juin 2001, [Medenica c. Suisse](#), Req. n° 20491/92, §§ 56-59 ; G.C. 1^{er} mars 2006, [Sejdovic contre Italie](#), Req. n° 56581/00, §§ 84, 86, 98). La violation du droit à un procès équitable n'est en particulier pas établie quand l'accusé, qui n'a pas comparu en personne, a été informé de la date et du lieu de son procès ou a été défendu par un conseil juridique (point 49).

Outre la référence à la CEDH, c'est finalement surtout celle, appuyée, à **l'harmonisation réalisée par le droit dérivé de l'UE** qui retient l'attention : la Cour **invite très clairement les Etats à prendre acte des progrès de ce processus**. L'harmonisation des conditions d'exécution des mandats d'arrêt européens dans le cas des jugements rendus par défaut tend en effet, non seulement à améliorer la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, mais aussi « **à renforcer les droits procéduraux des personnes faisant l'objet d'une procédure pénale** » (point 51). Pour la Cour, la modification de 2009 a dûment pris en considération les exigences relatives à la protection des droits fondamentaux, aboutissant à un consensus acceptable pour les Etats : à eux d'en tirer maintenant les conséquences, par une application quasi-automatique du principe de reconnaissance mutuelle.

C'est bien l'existence de ce « consensus », terme significativement employé au point 62 de l'arrêt, qui permet à la Cour de situer son raisonnement au-delà de la seule effectivité de la décision-cadre : au nom de la primauté et de l'uniformité du droit de l'UE, un Etat ne saurait arguer d'un standard de protection plus élevé pour faire échec à la pleine application du mandat d'arrêt européen.

2°/- Une importante précision : La primauté d'un standard européen de protection des droits fondamentaux accepté par les États membres

L'article 53 de la Charte des droits fondamentaux a suscité nombre de commentaires et controverses (v. entre autres Jean-Paul Jacqué, « [La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après Lisbonne](#) », in *l'Europe des Libertés, Revue d'actualité juridique*, n° 26, pp. 2-12). La prise de position de la CJUE sur sa portée n'en était que plus attendue. Pour le juge suprême espagnol, un Etat membre doit pouvoir appliquer un standard de protection plus élevé que celui qui découle de la Charte pour s'opposer à l'application de dispositions du droit de l'Union : en l'espèce, il doit pouvoir subordonner l'exécution d'un mandat d'arrêt européen à des conditions ayant pour objet de sauvegarder les droits fondamentaux de la personne tels qu'entendus par la Constitution nationale, quand bien même cette conception ne serait pas compatible avec l'article 4 bis de la décision-cadre.

On ne peut qu'être frappé par la généralité et le caractère absolu du raisonnement suivi par la Cour sur ce point : réfutant fermement une telle interprétation de l'article 53, la Cour estime que celle-ci « *porterait atteinte au principe de la primauté du droit de l'Union, en ce qu'elle permettrait à un Etat membre de faire obstacle à l'application d'actes du droit de l'Union pleinement conformes à la Charte, dès lors qu'ils ne respecteraient pas les droits fondamentaux garantis par la Constitution de cet Etat* » (point 58). Et la Cour de rappeler à la fois les exigences impliquées par le principe de primauté du droit de l'UE, lequel ne saurait être mis en échec par des dispositions de droit national, fussent-elles constitutionnelles (point 59), et celles d'uniformité du droit de l'UE, dont la mise à mal compromettrait l'effectivité de la décision-cadre (point 63).

Il y a plus : la Cour, en affirmant que la décision-cadre reflète un « *consensus auquel sont parvenus les Etats membres dans leur ensemble au sujet de la portée qu'il convient de donner, au titre du droit de l'Union, aux droits procéduraux dont bénéficient les personnes condamnées par défaut qui font l'objet d'un mandat d'arrêt européen* » (point 62), pose l'existence **d'un standard proprement communautaire de protection des droits fondamentaux, accepté par les Etats, standard dont la Cour estime sans le dire expressément qu'il est adapté aux réalités propres à l'ordre juridique de l'UE**. L'Avocat général est particulièrement éclairant sur ce point : selon lui, il « *n'est (...) pas possible de raisonner uniquement en termes de niveau plus ou moins élevé de protection des droits fondamentaux sans prendre en compte les impératifs liés à l'action de l'Union et la spécificité du droit de l'Union. Les droits fondamentaux à protéger et le niveau de protection qui doit leur être accordé reflètent les choix d'une société donnée quant au juste équilibre à atteindre entre les intérêts des individus et ceux de la collectivité à laquelle ils appartiennent. Cette détermination est intimement liée à des évaluations qui sont propres à l'ordre juridique concerné, notamment en fonction du contexte social, culturel et historique de celui-ci, et n'est donc pas automatiquement transposable à d'autres contextes et adapté aux exigences et singularités de l'ordre juridique de l'UE* » (points 108 et 109 des conclusions de l'Avocat général Bot). Parce que la décision-cadre reflète un accord entre Etats membres sur le niveau de protection à accorder et particulièrement, en l'espèce, sur les exigences découlant du droit à un procès équitable dans le cas des jugements par défaut, un Etat doit écarter sa conception propre des droits fondamentaux, fût-elle plus favorable que celle promue par l'ordre juridique de l'UE.

CJUE, Grande Chambre, 26 février 2013, [Stefano Melloni contre Ministerio Fiscal](#), C-399/11 – [Communiqué de presse](#)

Pour citer ce document :

Myriam Benlolo Carabot, « Mandat d'arrêt européen : la protection des droits fondamentaux subordonnée aux exigences de la primauté du droit de l'Union européenne » [PDF], in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 22 mars 2013.

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact