

Actualités Droits-Libertés du 2 mai 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 n° 2002/584/JAI du Conseil) : Première question préjudicielle du Conseil constitutionnel à la CJUE

par Myriam Benlolo Carabot

Saisi le 27 février 2013 par la chambre criminelle de la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a choisi pour la première fois de sursoir à statuer et de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), portant sur l'interprétation des articles 27 et 28 de la décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen. Le Conseil constitutionnel a jugé nécessaire d'entreprendre une telle démarche, eu égard aux difficultés nées de la transposition en droit français de la décision-cadre : l'article 695-46 du code de procédure pénale pose problème au regard du droit au recours effectif, puisqu'il rend insusceptible de recours la décision par laquelle la chambre d'instruction étend le mandat d'arrêt européen à des infractions autres que celles qui ont motivé la remise de la personne concernée aux autorités judiciaires d'émission du mandat. Pour le Conseil constitutionnel, c'est à la CJUE de déterminer si une telle restriction au droit de recours résulte nécessairement de la décision-cadre, ou de la marge de manœuvre laissée au législateur national dans sa mission de transposition.

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

La décision du Conseil constitutionnel [n° 2013-314 QPC du 4 avril 2013](#) est une première. Une grande première, serait-on tenté de dire, tant a été et reste discutée la position du Conseil constitutionnel à l'égard du mécanisme, instauré par l'actuel [article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne \(TFUE\)](#), de la question préjudicielle. Refus obstiné de ce qu'il perçoit comme une « *subordination au juge communautaire* » (Claude Blumann et Louis Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Paris, troisième édition, 2007, p. 565), indifférence à une procédure dont il ne voit guère l'utilité, ou, plus prosaïquement et plus justement selon nous, simple conséquence des stricts délais dans lequel est enfermé le contrôle de constitutionnalité opéré sur le fondement des [articles 61 et 61.1 de la Constitution française](#) (respectivement un et trois mois), la non utilisation de la question préjudicielle par le Conseil constitutionnel est souvent présentée comme une lacune regrettable au fameux « *dialogue des juges* », seul à même de pacifier des relations ou rapports de systèmes volontiers présentés comme conflictuels ou insolubles.

Le Conseil constitutionnel, saisi d'une [QPC par la chambre criminelle de la Cour de cassation](#), a donc franchi le pas, en demandant à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 27 et 28 de la [décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen](#). **C'est un instrument fondamental de l'Espace de Liberté, Sécurité et Justice, le mandat d'arrêt européen (MAE), qui se trouve être au cœur de la demande formulée par le juge constitutionnel.** Il n'y a là guère lieu de s'en étonner : tout d'abord, la décision-cadre n° 2002/584/JAI, modifiée en 2009 ([Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil, du 26 février 2009, JO L 81, p. 24](#)) a bouleversé les relations entre les autorités judiciaires des États membres, amenées à une forme de coopération inédite fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, et donc tenues, si les conditions de la décision-cadre se trouvent remplies, d'exécuter le mandat d'arrêt. Ce titre directement exécutoire suffit, à lui seul, à l'arrestation et à la « *remise* » 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. Ensuite et surtout, le champ d'application de la décision-cadre et la révolution juridique qu'elle implique interrogent régulièrement les juges nationaux et européen sur la même problématique fondamentale : **la nécessaire, mais ô combien difficile conciliation entre l'effectivité du principe de reconnaissance et de confiance mutuelle au fondement de la décision-cadre, et les exigences de protection des droits et principes fondamentaux tels que consacrés par les Constitutions nationales des États membres et les traités constitutifs de l'Union européenne** (pour un exemple récent, voir l'arrêt de la CJUE [Melloni contre Ministerio Fiscal](#), GC, 26 février 2013, Aff. C-399/11 – [ADL du 22 mars 2013](#)).

L'affaire qui donne lieu à la QPC a eu un certain retentissement médiatique. Un enseignant anglais, venu en France avec l'une de ses élèves âgée de quinze ans révolus, est arrêté sur le fondement d'un MAE délivré par le juge de la cour d'assises de Maidstone (Royaume-Uni). Il est remis aux autorités britanniques en vertu d'une autorisation de la chambre d'instruction de Bordeaux du 4 octobre 2012. Cependant, alors le MAE avait été délivré pour des faits d'enlèvement d'enfant, l'enseignant a, dès son arrivée sur le territoire britannique, été interrogé pour des faits d'activité sexuelle avec un enfant (considérés comme équivalant à l'atteinte sexuelle sur mineurs qui est réprimée par la loi anglaise jusqu'à l'âge de 16 ans et non 15 comme en France). Le juge britannique ayant, en application du principe de spécialité, refusé d'ordonner le placement en détention sur le fondement de faits qui n'étaient pas visés dans le MAE, les autorités britanniques ont demandé aux autorités françaises l'extension du MAE, extension accordée par la chambre de l'instruction de Bordeaux le 15 janvier 2013.

Cette dernière décision est pourtant insusceptible de recours, aux termes de [l'article 695-46 du Code de procédure pénale](#). L'atteinte au droit au recours paraît patente. Elle porte sur une question qui fait gravement grief au requérant, celui-ci étant susceptible de voir la durée de sa peine doublée en cas d'extension du mandat. Or, cette dernière disposition juridique résulte de la transposition en droit français de l'article 27 et de l'article 28 de la décision-cadre 2002/584/JAI, qui prévoient que la décision d'extension d'un mandat à des infractions commises avant la remise de la personne autres que celles qui ont motivé celle-ci, ou la décision d'une autorité judiciaire de remettre ultérieurement la personne à un autre Etat membre, sont prises « *au plus tard trente jours après réception de la demande* ».

Ces articles 27 et 28 s'opposent-ils à ce que les États membres prévoient un recours suspendant l'exécution de la décision de l'autorité judiciaire qui statue, dans un délai de trente jours à compter de la réception de la demande, soit afin de donner son consentement pour qu'une personne soit poursuivie pour une infraction commise avant sa remise en exécution d'un MAE, autre que celle qui a motivé sa remise, soit pour la remise d'une personne à un Etat membre autre que l'Etat membre d'exécution, en vertu d'un MAE émis pour une infraction commise avant sa remise ? Telle est formulée la question préjudicielle que le Conseil constitutionnel choisit de poser à la CJUE. Motivée tant par les particularités de la transcription constitutionnelle du MAE que par les imprécisions de la décision-cadre (1°), la démarche du juge français réaffirme et illustre avec une incontestable pertinence les positions et rôles respectifs des autorités juridictionnelles dans l'espace européen (2°).

1°/- Les raisons de la question préjudicielle : un « état du droit particulier » suite à l'adoption et à la transposition de la décision-cadre 584/2002/JAI dans l'ordre juridique français

Si le Conseil constitutionnel choisit de poser une question préjudicielle à la CJUE, c'est d'abord en raison de la situation singulière résultant de la [loi constitutionnelle du 25 mars 2003](#). Celle-ci a introduit dans la Constitution [un article 88-2](#), aux termes duquel « *la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne* ». Comme le souligne le Conseil constitutionnel dans [son commentaire de la décision n° 2013-314 QPC](#), le Constituant a ainsi « *choisi de lever les obstacles posés par le droit constitutionnel au mandat d'arrêt européen. Il a entendu que la loi puisse intervenir en application de la règle de droit de l'Union* ».

européenne. Il en résulte un état du droit particulier dont le Conseil constitutionnel n'a jamais eu, jusqu'à présent, à connaître ».

Etat du droit particulier en effet : la référence aux « actes pris par les institutions de l'UE » vise-t-elle à autoriser par avance sur le plan constitutionnel toute modification de la décision-cadre ? La question, on le sait, est aujourd'hui importante, la décision adoptée en 2009 ayant modifié très substantiellement les modalités et conditions d'application de la décision-cadre initiale. D'autre part, faut-il, au regard de l'énoncé retenu et si oui, dans quelle mesure, tenir compte de la nature singulière des décisions-cadres, dans le seul domaine bien sûr du mandat d'arrêt, notamment par rapport aux directives communautaires dont l'effet direct et l'invocabilité peuvent être reconnus par le juge de l'Union, et dont la transposition « résulte d'une exigence constitutionnelle » selon le Conseil constitutionnel (Conseil constitutionnel, décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, [Loi pour la confiance dans l'économie numérique](#), Considérant 7) ?

En posant la question préjudicielle, le Conseil constitutionnel donne des éléments de réponse à ces questions. **Il admet en effet que la décision-cadre laisse une marge de manœuvre importante au législateur** : le constituant a, dit le Conseil, « entendu lever les obstacles constitutionnels s'opposant à l'adoption des dispositions législatives **découlant nécessairement** des actes pris par les institutions de l'Union européenne relatives au mandat d'arrêt européen » (considérant 5 de la décision). Il appartient donc « au Conseil constitutionnel saisi de dispositions législatives relatives au mandat d'arrêt européen de contrôler la conformité à la Constitution de celles de ces dispositions législatives qui procèdent de l'exercice, par le législateur, de la marge d'appréciation que prévoit l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction alors applicable » (*idem*). Les dispositions contestées dans le cadre de la QPC, et notamment l'absence de recours de la décision adoptée par la chambre d'instruction statuant sur l'extension d'un MAE à des infractions autres que celles ayant donné lieu à la remise, sont-elles la manifestation de cette marge de manœuvre laissée au législateur national dans sa mission de transposition, ou, au contraire, une conséquence inéluctable du système retenu par les articles 27 et 28 de la décision-cadre ? Estimant ne pouvoir répondre à cette question qu'à la suite d'une interprétation de la portée de la décision-cadre, le Conseil choisit la voie de la question préjudicielle.

Certes, il avait le choix. On ne manquera pas bien sûr de relever la richesse du droit constitutionnel interne sur la question du droit au recours effectif, tout comme les arguments sérieux avancés devant la Cour de cassation par l'avocat général : se livrant à une intéressante comparaison des articles 17, 27 et 28 de la décision-cadre, celui-ci estime que c'est dans le cadre de sa liberté d'appréciation que le législateur a choisi d'exclure tout recours contre la décision rendue par la chambre de l'instruction. En effet, alors que l'article 17 utilise l'expression « *décision définitive* », tel n'est pas le cas des articles 27 et 28, qui s'en tiennent au terme de « *décision* » (voir [le commentaire de la décision](#), p. 23). Pour une demande d'extension du MAE, le caractère d'urgence de la décision, moindre, n'exclurait ni un droit de recours, ni le caractère provisoire d'une décision prononcée par l'autorité judiciaire d'exécution.

*

Le Conseil constitutionnel refuse d'aller dans cette voie. Ce faisant, il replace la CJUE dans le rôle qui est le sien, tout comme il réaffirme la portée et les limites de son propre office.

*

2°/- Les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel : une réaffirmation des rôles respectifs des juges dans le paysage européen

Première juridique, [la décision n° 2013-314 QPC](#) est pourtant tout sauf une révolution ou un revirement (*contra*, voir le commentaire proposé par Araceli Turmo, « [Premier renvoi préjudiciel du](#)

Conseil constitutionnel français », in Centre d'études juridiques européennes, 22 avril 2013). Le Conseil constitutionnel entend ainsi, et c'est un premier point important, réaffirmer **son refus d'opérer tout contrôle, fut-il indirect, de conventionalité de la loi de transposition du MAE.**

Il entend aussi et surtout nous semble-t-il placer pleinement le juge de l'Union dans le rôle qui doit être le sien, à savoir, interpréter, à titre exclusif, le droit de l'Union quand l'application de celui-ci par les autorités nationales est susceptible d'aboutir à des résultats peu compatibles avec les exigences d'uniformité, d'efficacité, mais aussi de protection juridictionnelle effective, du droit de l'UE. **C'est bel et bien placer le juge de l'Union en face de ses responsabilités** : si le droit au recours effectif est garanti par la décision-cadre, comme l'exigent l'article 6 du TUE et la Charte des droits fondamentaux, au juge de l'Union de le dire et d'expliquer selon quelles modalités. C'est bien ce que demande le Conseil constitutionnel, quand il estime nécessaire une interprétation préalable des articles 27 et 28 de la décision-cadre pour apprécier la possibilité de prévoir un recours contre la décision de la juridiction initialement saisie (considérant 7 de la décision). **La CJUE est alors confrontée à une question épineuse, tant paraissent serrés les délais imposés par la décision-cadre et complexes, dans ce contexte, l'exercice d'un droit de recours.**

Il ne revient cependant pas au Conseil constitutionnel de statuer sur cette question, laissée à l'appréciation du juge de l'Union. A la CJUE aussi d'entendre les impératifs procéduraux inhérents à la QPC : compte tenu du délai de trois mois dans lequel le Conseil constitutionnel est tenu d'examiner la QPC, celui-ci demande la mise en œuvre de la procédure préjudicielle d'urgence prévue par l'article 23 bis du protocole n° 3 au traité sur le fonctionnement de l'UE sur le statut de la CJUE (v. aussi le débat initial sur le caractère prioritaire de la QPC au regard du droit de l'Union européenne : CJUE, 22 juin 2010, Aziz Melki et Sélim Abdeli, C-188/10 et C-189/10 – ADL du 22 juin 2010). Motivée par le respect des délais imposés à la procédure de la QPC, la demande du Conseil est aussi motivée par la privation de liberté dont le requérant fait l'objet et par l'objet de la question préjudicielle posée relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

*
* *

Si elle en dit long sur le rôle assigné à la CJUE dans les rapports de systèmes entre droit européen et droits nationaux, la décision n° 2013-314 QPC pourrait, par ses conséquences, être toute aussi importante pour le juge constitutionnel : **elle illustre, et on n'en sera nullement étonné, la possibilité et la volonté du Conseil constitutionnel de prendre une place dans le paysage juridictionnel européen.** Elle pourrait aussi, s'il l'entend ainsi, donner l'occasion au juge de l'Union européenne de prendre position sur la nature juridictionnelle du Conseil, donnant par là-même des éléments de réflexion et d'analyse importants sur l'évolution de cette instance et son rôle à venir.

Conseil constitutionnel, 4 avril 2013, Décision n° 2013-314 QPC, M. Jeremy F – Communiqué de presse et commentaire au Cahier.

Pour citer ce document :

Myriam Benlolo Carabot, « Mandat d'arrêt européen : Première question préjudicielle du Conseil constitutionnel à la CJUE » [PDF] in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 2 mai 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