

Droits fondamentaux et libertés publiques

Agnès ROBLOT-TROIZIER - Professeur à l'Ecole de droit Université Panthéon-Sorbonne Paris 1

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 41 - CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE
CONSTITUTIONNELLE - OCTOBRE 2013

Renvoi préjudiciel sur renvoi prioritaire : le droit au recours théâtre d'une collaboration inédite entre juges constitutionnels et européens

Décision : Cons. const., déc. n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, *M. Jeremy F.* CJUE, 30 mai 2013, *Jeremy F. c/ Premier ministre*, aff. C-168/13 PPU
Cons. const., déc. n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013, *M. Jeremy F.*

Le respect du droit au recours juridictionnel effectif est, une fois de plus, au cœur du dialogue entre les juges nationaux et européens. Ledit droit incarne parfaitement ce dialogue : consacré depuis longtemps en droit administratif, objet d'une jurisprudence particulièrement fournie de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit au recours a été élevé au rang constitutionnel, grâce à une interprétation des plus constructives de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, qui a permis au Conseil constitutionnel d'intégrer, au niveau constitutionnel, les exigences européennes en la matière. Ce droit a même été, ces derniers mois, au centre d'une petite révolution dans les rapports, jusqu'ici plutôt distants, entre le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de l'Union européenne.

À la surprise quasi générale, le Conseil constitutionnel, saisi d'une QPC, a en effet décidé de poser une question préjudicielle en interprétation à la Cour de justice de l'Union européenne⁽¹⁾.

Cette décision ayant fait l'objet de nombreux commentaires⁽²⁾, la présente chronique vise surtout à en analyser les suites du côté tant de la Cour de justice que du Conseil constitutionnel et à soulever quelques interrogations sur la portée de cette jurisprudence.

Il n'est pas inutile pour autant de revenir sur le contexte qui a conduit le Conseil constitutionnel – contre toute attente – à renvoyer à la Cour de Luxembourg une question préjudicielle.

La rédaction de l'article 88-2 de la Constitution explique que le Conseil ait cru bon d'interroger la Cour de justice. Aux termes de cet article, « la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne ». Cette disposition a été introduite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 25 mars 2003⁽³⁾, adoptée à la suite de l'avis du Conseil d'État du 26 septembre 2002. Cet avis avait constaté que la transposition en droit français de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen rendait nécessaire, au préalable, une révision constitutionnelle, dès lors que rien dans cette décision-cadre ne permet de garantir le respect du principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel « l'État doit se réserver le droit de refuser l'extradition pour les infractions qu'il considère comme des infractions à caractère politique »⁽⁴⁾. Ainsi, parce qu'un risque d'atteinte à un principe constitutionnel existait, la Constitution a été modifiée pour prévoir l'adoption des mesures nécessaires à la mise en place, en France, du mandat d'arrêt européen. Cette révision constitutionnelle, que d'aucuns nomment une « révision-adjonction » parce qu'elle ajoute à la Constitution une disposition spéciale, a pour effet de lever les obstacles constitutionnels mis en évidence par l'avis du Conseil d'État. Mais cette méthode de révision constitutionnelle ne fait pas disparaître le conflit entre la norme constitutionnelle et la norme européenne : celui-ci est élevé au rang constitutionnel et se résout alors en application de l'adage *lex specialis generali derogat*⁽⁵⁾. Comme le constate le Conseil constitutionnel tant dans sa décision du 4 avril que dans celle du 14 juin, par les « dispositions particulières » de l'article 88-2, « le constituant a entendu lever les obstacles constitutionnels s'opposant à l'adoption des dispositions législatives découlant nécessairement des actes pris par les institutions de l'Union relatifs au mandat d'arrêt européen »⁽⁶⁾.

Il résulte donc de l'article 88-2 de la Constitution que le législateur doit prendre les mesures d'application de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. Or, en l'espèce, le Conseil constitutionnel a été saisi le 27 février 2013 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 695-46 du code de procédure pénale issu de dispositions de la loi du 9 mars 2004 prises pour l'application, en droit français, de la procédure du mandat d'arrêt européen et modifiée par la loi du 12 mai 2009⁽⁷⁾. L'article litigieux fixe les règles procédurales applicables aux décisions des autorités judiciaires françaises prises postérieurement à la remise aux autorités d'un autre État membre de l'Union d'une personne arrêtée en France en vertu du mandat d'arrêt européen : il prévoit que la chambre de l'instruction est

compétente pour statuer, après remise d'une personne à un État membre de l'Union, sur toute demande émanant des autorités de l'État membre qui a émis le mandat d'arrêt en vue de consentir soit à l'extension des effets de ce mandat à d'autres infractions que celles ayant motivé la remise et commises antérieurement à celles-ci, soit à la remise de la personne à un autre État membre de l'Union. Le quatrième alinéa de l'article 695-46 précise que « la chambre de l'instruction statue sans recours (...) dans le délai de trente jours à compter de la réception de la demande ». L'objet de la contestation de constitutionnalité est l'expression « sans recours » qui, selon le requérant, méconnaît le principe d'égalité devant la justice et le droit au recours juridictionnel effectif.

Le requérant, un enseignant anglais venu en France avec l'une de ses élèves âgée de 15 ans, avait fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen pour « enlèvement d'enfant » et avait été remis aux autorités britanniques sur autorisation de la chambre d'instruction de Bordeaux. Arrivé sur le territoire britannique, il a été entendu pour des faits « d'activité sexuelle avec un enfant » et les autorités britanniques ont demandé aux autorités françaises l'extension du mandat d'arrêt européen. La chambre de l'instruction a accordé cette extension, décision que le requérant a souhaité contester en formant un pourvoi en cassation assorti d'une QPC à l'encontre de l'article 695-46 du code de procédure pénale en ce qu'il prévoit que la décision de la chambre de l'instruction ne peut faire l'objet d'un recours.

Ayant jugé que cette QPC présentait un caractère sérieux, la Cour de cassation l'a renvoyée au Conseil constitutionnel, lequel a considéré que, pour statuer sur cette question, il devait au préalable interroger la Cour de justice de l'Union européenne afin de déterminer si la décision-cadre relative au mandat européen imposait l'exclusion de tout recours contre la décision de la chambre de l'instruction d'accepter l'extension du mandat d'arrêt. Constatant le silence de la décision-cadre sur ce point, la Cour de justice a jugé que relevait de la marge d'appréciation des autorités nationales la décision de permettre ou non aux personnes concernées de former un recours contre la décision d'extension du mandat d'arrêt européen. En conséquence, le Conseil s'est prononcé sur la constitutionnalité de l'article 695-46 du code de procédure pénale et a jugé, sans surprise, que les « dispositions contestées apportent une restriction injustifiée au droit à exercer un recours juridictionnel effectif »⁽⁸⁾.

Le traitement contentieux de cette affaire a d'abord une portée symbolique importante parce que s'est établi un dialogue inédit en sa forme entre le Conseil constitutionnel et la Cour de Luxembourg. Il a également une portée pratique non négligeable en ce que, d'une part, il témoigne de la possibilité pour le Conseil d'opérer un renvoi préjudiciel sur renvoi prioritaire (I), d'autre part, il permet d'éclairer les conditions du contrôle de la constitutionnalité des lois prises en application d'un acte de droit de l'Union (II) ; enfin, il permet de préciser les garanties du droit à un recours juridictionnel effectif (III).

I – Le renvoi préjudiciel sur renvoi prioritaire

Parfaitement logique au regard tant des exigences de la hiérarchie des normes que des exigences du droit de l'Union européenne, la décision par laquelle le Conseil constitutionnel a décidé de poser une question préjudicielle en interprétation à la Cour de justice de l'Union n'en est pas moins innovante en ce qu'elle met en place un renvoi sur renvoi.

On sait que la problématique de l'articulation entre l'invocation des droits et libertés constitutionnellement garantis et celle des droits fondamentaux européens a fait l'objet d'intenses débats au moment de l'élaboration de la loi organique du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, débats qui ont conduit à conférer à la question de constitutionnalité un caractère prioritaire par rapport à l'exception d'inconstitutionnalité. On sait également que ce caractère prioritaire pouvait apparaître peu compatible avec le principe de primauté du droit de l'Union européenne tel que l'entend la Cour de justice de Luxembourg. C'est cette question qui a été au cœur de l'affaire *Melki*.

Au terme d'un échange pour le moins passionné entre la Cour de cassation⁽⁹⁾, le Conseil constitutionnel⁽¹⁰⁾, le Conseil d'État⁽¹¹⁾ et la Cour de justice de l'Union européenne⁽¹²⁾, il apparaissait que le renvoi préjudiciel en interprétation ou en appréciation de validité était l'apanage des juridictions administratives et judiciaires.

Plusieurs éléments permettaient de supposer que le Conseil constitutionnel n'aurait ni l'occasion, ni la possibilité, de faire application de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif au renvoi préjudiciel : la jurisprudence *IVG*⁽¹³⁾, confirmée dans la décision du 12 mai 2010⁽¹⁴⁾, en ce qu'elle implique que le juge constitutionnel n'est pas juge de la conventionnalité des lois ; la jurisprudence dite *Économie numérique*, confirmée dans l'examen *a posteriori* des lois⁽¹⁵⁾, en vertu de laquelle le juge constitutionnel ne peut, par principe et sous réserve que ne soit pas méconnue une règle ou un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, contrôler la constitutionnalité d'une loi qui se borne à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises de la directive qu'elle transpose ; la jurisprudence issue de la décision *Droit d'auteur et droits voisins* aux termes de laquelle le Conseil ne saurait déclarer non conforme à l'exigence constitutionnelle de transposition des directives qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer⁽¹⁶⁾.

Tout était donc fait pour que le Conseil constitutionnel n'ait pas à poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. La seule hypothèse dans laquelle, par dérogation à la jurisprudence *IVG*, le Conseil peut être conduit à vérifier qu'une loi est conforme à une norme de droit de l'Union, en l'occurrence une directive, est extrêmement circonscrite et, par principe, exclut qu'il faille interroger la Cour de justice. En effet, si le Conseil peut constater qu'une loi de transposition méconnaît les termes de la directive, il ne peut le faire qu'en cas de contradiction manifeste, c'est-à-dire lorsque les termes de la directive ne soulèvent aucune difficulté d'interprétation.

En outre, le Conseil avait eu l'occasion de préciser, dans sa décision *Droit d'auteur et droits voisins* précitée, que les délais qui lui sont impartis dans le contrôle *a priori* des lois – un mois par principe, huit jours en cas d'urgence – ne lui permettent pas de saisir la Cour de justice d'une question d'interprétation ou de validité d'une norme de droit communautaire⁽¹⁷⁾. C'est donc sur le fondement des contraintes procédurales qui pèsent sur lui, et non sur les réserves qui ont pu être exprimées ici et là quant à sa nature juridictionnelle, que le Conseil excluait tout renvoi préjudiciel à la Cour. Le renvoi à la Cour de justice dans la décision du 4 avril 2013 témoigne, en tout état de cause, de ce que le Conseil se considère lui-même être une juridiction – ce dont nul ne doutait.

Sur ce point, la Cour de justice analyse le Conseil comme étant une juridiction nationale au sens de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À plusieurs reprises d'ailleurs, elle le qualifie de « juridiction de renvoi ». La chose est donc entendue : le Conseil constitutionnel doit être qualifié de juridiction au moins lorsqu'il statue sur une question prioritaire de constitutionnalité et, il faut l'ajouter, lorsqu'il statue comme juge électoral.

Dans le cadre du contrôle *a posteriori*, la décision du Conseil doit être rendue dans un délai strict de trois mois. Le Conseil aurait donc pu considérer, à l'instar du contrôle *a priori*, que devant statuer dans un délai déterminé il ne pourrait saisir la Cour de justice.

Toutefois, dans la mesure où le Conseil statue en dernier ressort, il est tenu de renvoyer à la Cour de justice toute question d'interprétation ou d'appréciation de validité d'un acte de droit de l'Union. Or, en application de la jurisprudence *Simmenthal* de la Cour de justice, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de droit interne⁽¹⁸⁾. Autrement dit, au regard du droit de l'Union, le Conseil ne pouvait arguer de ce qu'il doit statuer dans un délai déterminé pour refuser de renvoyer à la Cour de justice une question d'interprétation d'un acte de droit de l'Union.

Si le Conseil a considéré que le délai de trois mois ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de justice, cette contrainte procédurale joue, dans l'affaire *Jeremy F.*, à un autre titre : elle est ici prise en considération, non pour exclure le renvoi préjudiciel, mais pour actionner la procédure préjudicielle d'urgence.

Pour justifier qu'il soit demandé à la Cour de justice de statuer en urgence, le Conseil s'appuie sur trois motifs : l'objet de la question préjudicielle en ce qu'elle est relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la privation de liberté dans laquelle se trouve le requérant, et le délai de trois mois imparti au Conseil pour statuer.

La Cour de justice ne retiendra pas ce dernier élément pour justifier qu'elle réponde, en urgence, à la question préjudicielle. Elle se fonde en premier lieu sur la circonstance que le renvoi préjudiciel entre dans le champ d'application de la procédure préjudicielle d'urgence qui, en vertu de l'article 107 du règlement de procédure de la Cour, porte sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elle s'appuie en second lieu sur la situation du requérant au principal, actuellement privé de sa liberté et dont la durée de détention est fonction de la solution du litige. Bien qu'elle n'explique pas les raisons qui l'ont conduite à ne pas prendre en considération la contrainte de délai invoquée par le Conseil constitutionnel, cette attitude n'étonne guère, d'autant que la privation de liberté dont souffre la personne concernée par le mandat d'arrêt européen justifie qu'il soit statué en urgence⁽¹⁹⁾.

Il n'empêche que, en dépit de l'urgence avec laquelle la Cour de justice a statué, le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 14 juin 2013, soit plus de trois mois après avoir été saisi, le 27 février, par la Cour de cassation. Bien que la loi organique prise pour l'application de l'article 61-1 n'envisage pas d'hypothèses dans lesquelles le délai de trois mois pourrait être interrompu, il faut considérer que le sursis à statuer pour renvoi préjudiciel interrompt le délai imparti au Conseil ; en tout état de cause, le dépassement de ce délai n'est assorti d'aucune possibilité de contestation et d'aucune sanction.

Au regard de ce qui précède, il apparaît que divers arguments tirés du droit interne pouvaient être mobilisés au soutien de l'incapacité du Conseil constitutionnel à poser une question préjudicielle à la Cour de justice. À ces arguments, pouvait en être ajouté un autre : celui qui a convaincu la Cour de cassation de renvoyer la QPC au Conseil sans, parallèlement, saisir elle-même la Cour de justice d'un renvoi préjudiciel en interprétation, et tenant à ce que l'exclusion de tout recours en application de l'article 695-46 du code de procédure pénale ne s'impose pas en

vertu de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, mais résulte de la volonté propre du législateur français mettant en œuvre sa marge d'appréciation.

II – Le contrôle de la marge d'appréciation du législateur

On l'a vu, l'état de la jurisprudence semblait indiquer que le Conseil constitutionnel n'était pas prêt à renvoyer une question préjudicielle à la Cour de justice.

C'était sans compter sur la conjonction de deux facteurs dont la réunion à l'avenir pourrait ne pas se reproduire.

Le premier facteur tient à la rédaction particulière de l'article 88-2 de la Constitution qui prévoit expressément que la loi sur le mandat d'arrêt européen est prise « en application des actes » de droit de l'Union. Le Conseil en déduit, dans sa décision du 4 avril 2013, qu'il ne lui appartient de contrôler la conformité à la Constitution que « des 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 ». Aux termes de cet article, les « décisions-cadres lient les États membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Dès lors, ce n'est que dans mesure où le contrôle de constitutionnalité des mesures législatives de transposition de la décision-cadre ne conduit pas le Conseil à porter une appréciation sur le contenu de celle-ci que le Conseil accepte d'exercer sa compétence. Ainsi, dans la jurisprudence du Conseil, la décision-cadre fait écran au contrôle de la constitutionnalité des lois de transposition. Mais cet écran s'avère transparent pour tout ce qui relève, en vertu de la décision-cadre, de la marge d'appréciation des autorités nationales compétentes.

Dans ces conditions, l'étendue de la compétence du Conseil est dépendante du contenu de la décision-cadre et, donc en définitive, en cas de difficulté d'interprétation, de la portée que la Cour de justice, éventuellement saisie à titre préjudiciel, donnera à la décision-cadre. Dès lors que la compétence du Conseil dépend de la marge d'appréciation laissée au législateur, celui-ci est conduit à soumettre à la Cour le soin de fixer, pour le cas d'espèce, l'étendue du contrôle de la loi par le juge constitutionnel.

Le second facteur tient à l'interprétation de la décision-cadre que la Cour de cassation a retenue. Elle a jugé qu'était sérieuse la question de savoir si porte atteinte au droit au recours effectif l'article 695-46 du code de procédure pénale, en tant qu'il prévoit que « la chambre de l'instruction statue sans recours sur la demande de l'État membre d'émission en vue de consentir à des poursuites ou à la mise à exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté prononcées pour d'autres infractions que celles ayant motivé la remise, commises antérieurement à celle-ci »⁽²⁰⁾. Implicitement mais nécessairement, elle a considéré que l'exclusion de tout recours contre l'arrêt de la chambre de l'instruction ne s'imposait pas en vertu de la décision-cadre, en dépit du délai strict de 30 jours auquel est soumis l'autorisation d'étendre le mandat d'arrêt à des infractions commises antérieurement. Si elle avait eu un doute quant à la portée de cette décision-cadre, elle aurait, en application de la jurisprudence *Melki*, interrogé la Cour de justice pour déterminer si l'absence de recours découle ou non nécessairement de la décision-cadre, simultanément au renvoi de la QPC au Conseil. Estimant que seul le législateur était responsable de cette limitation du droit au recours, elle s'est contentée de renvoyer la question de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Ce dernier a eu quant à lui une analyse différente de la décision-cadre.

Alors que le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité, tel qu'il se combine avec les exigences du droit communautaire, aurait dû conduire la Cour de cassation à interroger elle-même la Cour de justice parallèlement à la saisine du Conseil constitutionnel, en l'espèce la divergence d'interprétation entre le Conseil constitutionnel et la haute juridiction judiciaire explique ce renvoi préjudiciel sur renvoi prioritaire.

La conjonction de ces deux facteurs conduit le Conseil constitutionnel à saisir la Cour de justice afin qu'elle détermine si la décision-cadre implique nécessairement l'exclusion de tout recours contre la décision d'extension des poursuites.

Une telle conjonction de facteurs ne devrait pas à l'avenir se rencontrer très souvent. Mais il reste que la fréquence des questions préjudicielles posées par le Conseil constitutionnel est tributaire de la portée que celui-ci entend donner à cette première décision de renvoi préjudiciel et de l'attitude des juridictions suprêmes qui assurent le filtrage des QPC.

Le Conseil constitutionnel pourrait en effet conférer à sa décision du 4 avril une portée limitée, c'est-à-dire restreinte au contrôle *a posteriori* de dispositions législatives prises, sur le fondement de l'article 88-2 de la Constitution, en application des actes de droit de l'Union relatifs au mandat d'arrêt européen.

Il pourrait aussi en faire une lecture plus étendue, incluant d'autres actes de droit de l'Union auxquels la Constitution renvoie : on pense particulièrement à la directive fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité⁽²¹⁾. Aux termes de l'article 88-3 de la Constitution en effet, ce droit peut être reconnu selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne ; et le Conseil constitutionnel en a déduit que la constitutionnalité

de la loi organique qui, en droit interne, reconnaît ce droit aux citoyens de l'Union, est subordonnée au respect de la directive prise par le Conseil de l'Union européenne pour la mise en œuvre de ce droit⁽²²⁾. À l'instar de l'article 88-2, l'article 88-3 a été introduit dans la Constitution pour lever les obstacles constitutionnels de la reconnaissance d'un droit de vote à des citoyens autres que les citoyens français et il renvoie au législateur le soin de prendre les mesures d'application d'actes de l'Union européenne. On notera toutefois que la loi prise en application de l'article 88-3 est une loi organique dont les dispositions font obligatoirement l'objet d'un contrôle *a priori* de constitutionnalité ; les possibilités de contestation, par voie de QPC, des dispositions législatives organiques sont donc limitées à l'hypothèse d'un changement de circonstances, lequel pourrait d'ailleurs résulter de l'adoption d'une nouvelle directive relative au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales.

Rien n'interdit d'imaginer non plus que le renvoi préjudiciel à la Cour de justice est possible à chaque fois que, contrôlant la constitutionnalité d'une loi de transposition, le Conseil a un doute sur le sens de la directive que la loi transpose. Au regard de la décision du 17 décembre 2010 précitée, il n'appartient pas au Conseil de contrôler la constitutionnalité d'une disposition qui se borne à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive⁽²³⁾, ce qui signifie qu'il lui appartient de contrôler la constitutionnalité des mesures législatives qui relèvent de la marge d'appréciation des autorités nationales. Là encore, le Conseil constitutionnel pourrait, à l'avenir, renvoyer à la Cour de justice de l'Union une question d'interprétation d'une directive pour déterminer l'étendue de son contrôle sur les dispositions législatives de transposition.

Théoriquement possibles, ces renvois risquent toutefois d'être peu fréquents en pratique car, on l'a dit, encore faut-il que les juridictions suprêmes assurant le filtrage des QPC n'aient pas choisi d'interroger elles-mêmes la Cour de justice parallèlement à la saisine du Conseil constitutionnel. En outre, et quand bien même le renvoi à la Cour de justice est de nature à interrompre le délai imparti au Conseil pour statuer sur une QPC, il y a fort à parier que, à défaut de pouvoir actionner la procédure préjudicielle d'urgence, le juge constitutionnel ne prendra pas la responsabilité de retarder l'examen d'une QPC en attendant la décision de la Cour de justice – soit en moyenne pendant plus d'un an –, alors que, par définition, les droits et libertés que la Constitution garantit sont en cause.

Quoi qu'il en soit, dans sa décision du 4 avril 2013, le Conseil a considéré qu'il y avait lieu de sursoir à statuer et d'interroger la Cour de justice sur la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales compétentes pour transposer la décision-cadre en ce qui concerne la possibilité de prévoir un recours suspensif à l'encontre de la décision d'autoriser l'extension d'un mandat d'arrêt européen à des infractions commises antérieurement. C'est en ces termes qu'est posée la question préjudicielle à la Cour de justice : le Conseil constitutionnel lui demande si les « articles 27 et 28 de la décision-cadre [...] doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent 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 » d'extension. Il ne lui demande pas si la décision-cadre permet aux États de limiter le droit au recours, mais bien si la décision-cadre impose une telle limitation du droit au recours.

La Cour de justice constate d'abord que la décision-cadre ne réglemente pas expressément la possibilité de former un recours contre la décision de l'autorité judiciaire ayant statué sur la demande d'extension du mandat d'arrêt européen, mais elle précise que cette absence de réglementation expresse « ne signifie pas que la décision-cadre empêche les États membres de prévoir un tel recours ou leur impose de l'instituer »⁽²⁴⁾. La Cour précise ensuite, après avoir relevé que le régime applicable aux décisions relatives au mandat d'arrêt européen présente toutes les garanties propres à ce type de décisions, que, indépendamment de ces garanties expressément prévues par la décision-cadre, « l'absence de réglementation (...) d'un éventuel droit au recours suspensif n'empêche pas les États membres de prévoir un tel droit ». Elle en déduit que la décision-cadre « laisse aux autorités nationales une marge d'appréciation quant aux modalités concrètes de mise en œuvre des objectifs qu'elle poursuit, notamment en ce qui concerne la possibilité de prévoir un recours suspensif à l'encontre des décisions relatives au mandat d'arrêt européen »⁽²⁵⁾.

Au regard de la réponse donnée par la Cour, il apparaît donc que la possibilité ou l'interdiction d'exercer un recours contre une décision d'extension des poursuites relève de la marge d'appréciation des autorités nationales ; à ce titre, le Conseil constitutionnel pouvait donc contrôler la constitutionnalité de l'expression « sans recours » figurant à l'article 695-46 du code de procédure pénale sans craindre de porter une appréciation sur la constitutionnalité de la décision-cadre elle-même. Et il a jugé qu'elle méconnaît le droit au recours juridictionnel effectif.

III – La protection du droit au recours juridictionnel effectif

La question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Jeremy F. portait sur le respect du droit au recours juridictionnel effectif et l'égalité devant la justice. Dans sa décision du 14 juin 2013, le Conseil constitutionnel constate que l'article 695-46 du code de procédure pénale porte atteinte au droit au recours juridictionnel effectif. La décision de la Cour de justice rendue à titre préjudiciel impliquait une telle solution.

En effet, dans sa décision, la Cour affirme d'abord que le principe de reconnaissance mutuelle, « pierre angulaire » de la coopération judiciaire, implique que les États membres sont en principe tenus de donner suite à un mandat d'arrêt européen et même de consentir à une extension de ce mandat à une infraction autre que celle qui a justifié la remise, sauf dans des cas énumérés dans la décision-cadre. Elle relève ensuite l'importance particulière du droit au recours effectif dans la procédure de remise instituée par la décision-cadre, tout en précisant pour autant que, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme comme de la Cour de justice, le principe de protection juridictionnelle effective ouvre au particulier un droit d'accès à un tribunal et non à plusieurs degrés de juridictions⁽²⁶⁾. Or la décision-cadre prévoit suffisamment de garanties du droit au recours en ce que l'intervention de l'autorité judiciaire est requise pour toute décision ou autorisation prise dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen. Dès lors que « toute la procédure de remise entre États membres prévue par la décision-cadre est (...) exercée sous contrôle judiciaire », il s'ensuit, affirme la Cour, « que les dispositions de la décision-cadre prévoient déjà elles-mêmes une procédure conforme aux exigences » du droit au recours⁽²⁷⁾. À cet égard, il faut noter que l'appréciation portée ici par la Cour relève plus du contrôle de la validité des dispositions de la décision-cadre que de leur simple interprétation, alors que tel était l'objet du renvoi préjudiciel.

Ayant fait le constat du respect par les dispositions de la décision-cadre des exigences du droit au recours dans la mesure où l'accès à un tribunal est garanti, la Cour constate qu'indépendamment de cette garantie, « l'absence de réglementation dans la décision-cadre d'un éventuel droit au recours suspensif contre les décisions relatives au mandat d'arrêt européen n'empêche pas les États membres de prévoir un tel droit »⁽²⁸⁾. Ainsi précise-t-elle : « pour autant qu'il n'est pas fait échec à l'application de la décision-cadre, celle-ci n'empêche pas un État membre (...) d'appliquer ses règles constitutionnelles relatives, notamment, au respect du droit à un procès équitable »⁽²⁹⁾.

La Cour de justice assortit toutefois son interprétation de la décision-cadre d'une réserve. Elle indique en effet que le délai de trente jours pour décider d'autoriser l'extension du mandat d'arrêt européen ne vise que la décision initiale prise par l'autorité judiciaire, non la décision définitive rendue, le cas échéant, après recours s'agissant des États qui ont prévu un tel recours. Mais il n'en demeure pas moins, précise-t-elle, que l'existence d'un tel recours ne saurait être contraire « tant à la logique qui sous-tend la décision-cadre qu'aux objectifs de celle-ci, visant à accélérer les procédures de remise ». Aussi un éventuel recours suspensif à l'encontre de la décision consentant à l'extension du mandat d'arrêt doit-il, pour « assurer une interprétation et une application cohérentes de la décision-cadre », être exercé dans le respect des délais prévus par celle-ci, en son article 17, s'agissant des recours contre les décisions d'exécution dudit mandat⁽³⁰⁾. Ainsi, alors que la décision-cadre ne prévoit, par définition, aucun délai pour rendre une décision définitive relative à l'extension du mandat d'arrêt – faute d'avoir envisagé, en son article 27, un recours contre la décision initiale –, la Cour transpose à cette hypothèse les délais applicables aux décisions définitives d'exécution du mandat prévus par l'article 17.

Si, quant à la possibilité d'exercer un recours suspensif à l'encontre de la décision accordant l'extension du mandat d'arrêt, les États membres disposent d'une marge d'appréciation, force est de constater qu'elle est encadrée dans ses modalités.

Le Conseil constitutionnel n'a pas eu à faire application de cette « réserve d'interprétation » de la Cour de justice, dès lors qu'il lui appartenait seulement de déterminer si l'article 695-46 du code de procédure pénale porte atteinte au droit au recours. Dans sa décision du 14 juin 2013, il juge « qu'en privant les parties de la possibilité de former un pourvoi en cassation contre l'arrêt de chambre de l'instruction (...), les dispositions contestées apportent une restriction injustifiée au droit à exercer un recours juridictionnel effectif »⁽³¹⁾. De manière lapidaire, le commentaire autorisé de la décision affirme que l'« atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif ne trouve aucune justification ni dans les exigences du droit de l'Union européenne ni en droit interne. Dès lors, sa censure s'imposait ».

La décision du 14 juin vient enrichir une jurisprudence déjà bien fournie en matière de protection du droit au recours juridictionnel effectif. Aux termes de celle-ci, le Conseil constitutionnel vérifie qu'il n'est pas porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction⁽³²⁾, ce qui le conduit à censurer les dispositions législatives qui portent une atteinte excessive au droit au recours. Dans une précédente décision, le Conseil avait eu l'occasion de préciser que le principe du double degré de juridiction n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle ; mais si le droit au recours effectif n'implique pas le droit de faire appel d'une décision de justice, il induit, par principe, le droit de se pourvoir en cassation⁽³³⁾. La décision du 14 juin 2013 ici commentée fait application de ce principe dans la mesure où l'atteinte au droit au recours juridictionnel effectif résulte de ce que les personnes concernées se trouvent privées « de la possibilité de former un pourvoi en cassation ». Reste qu'en précisant que cette restriction n'est pas justifiée, la décision, éclairée par son commentaire autorisé, indique implicitement que le droit de se pourvoir en cassation peut connaître certaines limitations tenant à des exigences d'intérêt général ou aux exigences du droit de l'Union.

À sa manière, le Conseil constitutionnel reprend ainsi à son compte une jurisprudence qui, des arrêts *D'Aillères* et *Dame Lamotte* du Conseil d'État⁽³⁴⁾ aux arrêts des juridictions européennes de Strasbourg comme de Luxembourg, confère au droit au recours une « importance

Revue doctrinale

7 décembre 2012

2012-286 QPC

Société Pyrénées services et autres [Saisine d'office du tribunal pour l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire]

- Tabourot-Hyest, Caroline. Inconstitutionnalité de la saisine d'office du tribunal de l'article L. 631-5 du code de commerce. *Les Petites Affiches*, 7 mai 2013, n° 91, p. 11-13.

13 décembre 2012

2012-658 DC

Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

- Bergougnous, Georges. L'avis des commissions permanentes sur les nominations à certains emplois et fonctions : entre élargissement et approfondissement. *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, janvier-mars 2013, n° 2013-1, p. 50-53.

- Lascombe, Michel. [Note sous décision n° 2012-658 DC]. *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2013, n° 94, p. 441-445.

27 décembre 2012

2012-284R QPC

Mme Maryse L. [Droit des parties non assistées par un avocat et expertise pénale] (Demande de rectification d'erreur matérielle)

- Ghevontian, Manon. Notification de la décision ordonnant une expertise pénale aux seuls avocats des parties : une nouvelle avancée des droits de la défense. *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2013, n° 94, p. 464-470.

29 décembre 2012

2012-662 DC

Loi de finances pour 2013

- Barilari, André. Les droits de succession en Corse : courage fuyons ! *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, janvier-mars 2013, n° 2013-1, p. 90-93.

- Chaltiel, Florence. La loi de finances 2013 partiellement censurée par le Conseil constitutionnel. *Les Petites Affiches*, 27 mai 2013, n° 105, p. 6-19.

- Fériel, Louis. Le législateur et le principe d'égalité devant les charges publiques : *O tempora, o mores...* *Revue de droit fiscal*, 30 mai 2013, n° 22, p. 19-24.

- Jadaud, Bernard. Le régime fiscal simplifié et allégé des retraites chapeaux. *Gestion et finances publiques*, avril 2013, n° 4, p. 47-50.

- La Mardière, Christophe de. L'impôt confiscatoire enfin sanctionné. *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, janvier-mars 2013, n° 2013-1, p. 86-87.

- La Mardière, Christophe de. Recul de la rétroactivité des lois de finances. *Constitutions. Revue de droit constitutionnel appliqué*, janvier-mars 2013, n° 2013-1, p. 88-89.

- Pezet, Fabrice. Le caractère confiscatoire de l'impôt et les exigences constitutionnelles françaises. *Revue de droit fiscal*, 30 mai 2013, n° 22, p. 25-

- Racine, Pierre-François. La loi de finances pour 2013 : vous avez dit « marginal » ? [Jurisprudence du Conseil constitutionnel]. *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2013, n° 94, p. 437-441.

17 janvier 2013

2012-289 QPC

M. Laurent D. [Discipline des médecins]

- Perrier, Jean-Baptiste. Discipline des médecins : cumul des poursuites n'est pas cumul des sanctions. *Revue française de droit constitutionnel*, avril 2013, n° 94, p. 470-471.

15 février 2013

2012-292 QPC

Mme Suzanne P.-A. [Droit de rétrocession en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique]

- Gilbert, Simon. Interrogations sur la constitutionnalité de l'article L. 12-6 alinéa 1^{er} du code de l'expropriation. *Actualité juridique. Droit administratif*, 6 mai 2013, n° 16, p. 932-936.

- Grandemange, Jean-Pierre. Neutralisation du droit de rétrocession : une décision de conformité trop protectrice des prérogatives de la puissance publique ? *Recueil Dalloz*, 25 avril 2013, n° 15, p. 1050-1055.

- Hoepffner, Hélène. Le droit de propriété est-il toujours inviolable ? [Chronique de droit public]. *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, juin 2013, n° 40, p. 201-207.

- Hostiou, René. La mise en échec du droit de rétrocession par la réquisition d'une nouvelle déclaration d'utilité publique : conformité à la Constitution. *Revue française de droit administratif*, mars-avril 2013, n° 2, p. 259-264.

21 février 2013

2012-297 QPC

Association pour la promotion et l'expansion de la laïcité [Traitement des pasteurs des églises consistoriales dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle]

- Forey, Elsa. Le Conseil constitutionnel au secours du droit local des cultes. *Actualité juridique. Droit administratif*, 3 juin 2013, n° 19, p. 1108-1112.

- Lafaille, Franck. La neutralisation du principe de laïcité au profit du droit culturel alsacien mosellan : à propos d'une décision... dénuée de fondements juridiques pertinents (« Vu la Constitution et notamment Raymond Janot »). *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 15 avril 2013, n° 16, p. 22-25.

- Macaya, Ariana ; Verpeaux, Michel. La laïcité, le droit local et le constituant. *La Semaine juridique. Édition générale*, 8 avril 2013, n° 15, p. 730-733.

- Portelli, Hugues. Le droit des cultes d'Alsace-Moselle et la Constitution. *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 15 avril 2013, n° 16, p. 26-28.

- Roblot-Troizier, Agnès. L'interprétation du principe constitutionnel de laïcité à la lumière des travaux préparatoires de la Constitution. *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, juin 2013, n° 40, p. 173-177.

28 février 2013

2013-664 DC

Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire

- Gicquel, Jean-Éric. La coprésidence des groupes parlementaires. *La Semaine juridique. Édition générale*, 22 avril 2013, n° 17, p. 824-827.

28 mars 2013

2012-298 QPC

SARL Majestic Champagne [Taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises – Modalités de recouvrement]

- Ayrault, Ludovic. Incompétence négative du législateur et modalités de recouvrement d'une imposition. *Procédures*, juin 2013, n° 6, p. 31-32.

- La Martinière, Christophe de. Incompétence négative du législateur : une porte étroite ouverte sur la QPC. *Revue de droit fiscal*, 30 mai 2013, n° 22, p. 42-45.

4 avril 2013

2013-314P QPC

M. Jeremy F. [Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen – question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne]

- Béchillon, Denys de. Jouer le jeu. *Actualité juridique. Droit administratif*, 29 avril 2013, n° 15, p. 817.

- Benlolo-Carabot, Myriam. Mandat d'arrêt européen (Décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil) : première question préjudicielle du Conseil constitutionnel à la CJUE. *Lettre Actualités Droits-Libertés du CREDOF* [En ligne], 2 mai 2013, 4 p.

- Chaltiel, Florence. Constitution et droit européen : le Conseil constitutionnel, juge européen ? À propos d'un nouveau type de décision : les décisions en « P ». *Revue de l'Union européenne*, mai 2013, n° 568, p. 261-262.

- Gautier, Marie. L'entrée timide du Conseil constitutionnel dans le système juridictionnel européen. *Actualité juridique. Droit administratif*, 3 juin 2013, n° 19, p. 1086-1091.

- Levade, Anne. Anatomie d'une première : envoi préjudiciel du Conseil constitutionnel à la Cour de justice ! *La Semaine juridique. Édition générale*, 3 juin 2013, n° 23, p. 1111-1114.

- Nourissat, Cyril. Première question préjudicielle du Conseil constitutionnel à la Cour de justice de l'Union européenne : *Live and let die...* *Procédures*, juin 2013, n° 6, p. 1-2.

- Rossetto, Jean. Le mandat d'arrêt européen à l'épreuve du renvoi préjudiciel. *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 3 juin 2013, n° 23, p. 29-32.

- Rousseau, Dominique. L'intégration du Conseil constitutionnel au système juridictionnel européen. *La Gazette du Palais*, 5-7 mai 2013, n° 125-127, p. 13-16.

- Simon, Denys. « Il y a toujours une première fois » : à propos de la décision 2013-314 QPC du Conseil constitutionnel du 4 avril 2013. *Europe*, mai 2013, n° 5, p. 6-10.

17 mai 2013

2013-669 DC

Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe

ARTICLES THÉMATIQUES

Contrôle de constitutionnalité

- Herzog-Evans, Martine. Pas de QPC pour la privation perpétuelle des droits civiques. [Cass. crim., 14 novembre 2012, n° 12-85319]. *Actualité juridique. Pénal*, juin 2013, n° 6, p. 358-360.

- Jouanneau, Bernard. Négation et apologie : la permission des juges. *Légipresse*, avril 2013, n° 304, p. 195-196.

- Lyon-Caen, Arnaud. Question prioritaire de constitutionnalité sur la loi Gayssot : Chambre criminelle de la Cour de cassation, 7 mai 2010, n° 09-05.774. In : *Un avocat dans l'histoire : en mémoire de Arnaud Lyon-Caen*. Paris : Dalloz, 2013, p. 103-109.

Justice

- Belfanti, Ludovic. Concours d'entrée à l'ENM : appréciation concrète de la notion de bonne moralité par la juridiction administrative. [TA Paris, 21 février 2013, n° 118574/5-2]. *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 27 mai 2013, n° 22, p. 31-37.

- Briand, Luc. Le statut constitutionnel de la profession d'avocat. *La Gazette du Palais*, 26 au 28 mai 2013, n° 146-148, p. 12-20.

- Fricero, Natalie. Récusation et abstention des juges : analyse comparative de l'exigence commune d'impartialité. [Dossier : Le Conseil constitutionnel : trois ans de QPC]. *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, juin 2013, n° 40, p. 37-48.

(1) Cons. const., déc. n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, *M. Jeremy F.*

(2) V. liste de commentaires, *in* < a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr" >www.conseil-constitutionnel.fr & ; & ; < /a > ; < a href="http://www.conseil-constitutionnel.fr" >www.conseil-constitutionnel.fr & ; & ; < /a > ;

(3) Loi constitutionnelle n° 2003-267 relative au mandat d'arrêt, *JORF*, 26 mars 2003, n° 72, p. 5344.

(4) CE, Ass., Avis n° 368282 du 26 septembre 2002, *EDCE*, n° 54, 2003, p. 192 et s.

(5) Pour une analyse globale des dispositions constitutionnelles renvoyant expressément à des normes extérieures à la Constitution et de leurs conséquences sur les conditions d'exercice du contrôle de constitutionnalité, cf. A. Roblot-Troizier, *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française. Recherches sur la constitutionnalité par renvoi*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 65, 2007, 688 p.

(6) Cons. 5 de la décision du 4 avril précitée et cons. 6 de la décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013.

(7) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *JORF*, 10 mars 2004, p. 4567 et loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, *JORF*, 13 mai 2009, p. 7920.

(8) Cons. const., déc. n° 2013-31 QPC du 14 juin 2013, *M. Jeremy F.*

(9) Cass., QPC, 16 avril 2010, n° 10-40002 et Cass., QPC, 29 juin 2010, n° 10-40001 et n° 10-40002.

(10) Cons. const., déc. n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, *Rec.*, p. 78.

(11) CE, 14 mai 2010, *Rujovic*, n° 312305.

(12) CJUE, gr. ch., 22 juin 2010, *Aziz Melki et Sélim Abdeli*, aff. C-188/10 et C-189/10.

(13) Cons. const., déc. n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, *Rec.*, p. 19.

(14) Cons. const., déc. n° 2010-605 DC préc.

(15) Cons. const., déc. n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010, *M. Kamel D.*, *Rec.*, p. 406.

(16) Cons. const., déc. n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, *Rec.*, p. 88.

(17) Décision préc. ; voir également Cons. const., déc. n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, *Rec.*, p. 313.

(18) CJUE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, *Rec.*, p. 629.

(19) Par ex. CJUE, 19 juillet 2012, *Atiqullah Adil*, aff. C-278/12 PPU, point 34.

(20) C. cass., crim., 19 février 2013, n° 13-80491.

(21) Directive n° 98/80/CE, *JOCE*, L.368, 31 décembre 1994, p. 38.

(22) Cons. const., déc. n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales*, *Rec.*, p. 251.

(23) Cons. const., déc. n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010, préc.

(24) CJUE, 30 mai 2013, *Jeremy F.*, aff. C-168/13 PPU.

(25) Points 51 et 52 de l'arrêt.

(26) Points 43 et 44 de l'arrêt.

(27) Points 46 et 47 de l'arrêt.

(28) Point 51 de l'arrêt.

(29) Point 53 de l'arrêt.

(30) Points 73 et 74 de l'arrêt.

(31) Décision préc., cons. 9.

(32) Cons. const., déc. n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M.*, cons. 11.

(33) Cons. const., déc. n° 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, *Société Yonne Républicaine et autre*, cons. 13.

(34) CE, Ass., 7 février 1947, *D'Aillères*, n° 79128 ; CE, Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, n° 86949.

(35) Point 42 de l'arrêt de la CJUE rendu le 30 mai 2013 dans l'affaire *Jeremy F.*