

Commentaire

Décision n° 2014-452 QPC du 27 février 2015

M. Olivier J.

(Mandat d'arrêt à l'encontre des personnes résidant hors du territoire de la République)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 décembre 2014 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 7606 du 17 décembre 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour M. Olivier J., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 131 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2014-452 QPC du 27 février 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots : « *ou si elle réside hors du territoire de la République* » figurant à l'article 131 du CPP conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Le mandat d'arrêt : un ordre de recherche, de conduite et de détention

Le mandat est un acte judiciaire par lequel un magistrat ou un tribunal compétent ordonne la convocation ou l'arrestation d'une personne soupçonnée d'avoir commis un crime ou un délit. Il est l'héritier des « décrets » de l'ordonnance criminelle de 1670 qui étaient ordonnés aux fins d'assignation « *pour être ouï* », « *d'ajournement personnel* » ou de « *prise de corps* ». Il présente la particularité d'être immédiatement exécutoire sur toute l'étendue du territoire de la République.

Le mandat est principalement une prérogative du juge d'instruction¹. C'est la raison pour laquelle le régime des mandats est placé dans le titre III du livre I^{er} du CPP. Toutefois, d'autres magistrats peuvent délivrer des mandats. En particulier, le mandat d'arrêt peut être ordonné non seulement par la chambre de l'instruction, lorsqu'elle évoque, infirme ou ordonne un supplément d'information², ou par son président, en cas de découverte de charges

¹ Voir l'art. 122, alinéa 1^{er}, du CPP.

² Art. 207 du CPP.

nouvelles³, mais également par le tribunal correctionnel lorsqu'il prononce une peine supérieure à un an d'emprisonnement ferme⁴.

Le juge d'application des peines (JAP) peut également délivrer un mandat d'arrêt, en vertu de l'article 712-17 du CPP aux termes duquel : « *Si le condamné est en fuite ou réside à l'étranger, il peut délivrer un mandat d'arrêt* ».

L'article 122 du CPP énumère et définit cinq types de mandats.

– Le mandat de recherche est l'ordre donné à la force publique de rechercher un suspect et de le placer en garde à vue. Il a été créé par la loi du 9 mars 2004⁵. C'est le seul mandat que le procureur de la République peut également décerner en enquête préliminaire ou de flagrance⁶.

– Le mandat de comparution vise le témoin assisté ou le mis en examen qui ne défère pas à la convocation du juge. Il ne peut fonder une mesure de contrainte : c'est une convocation solennelle, sorte d'ultimatum du juge avant le recours à des mesures de contrainte.

– Le mandat d'amener est l'ordre donné à la force publique de conduire devant le juge la personne à l'encontre de laquelle il est décerné. En pratique, il vise les personnes qui n'ont pas déféré aux convocations, les personnes contre lesquelles le juge envisage de demander des mesures de contrainte à l'issue de l'interrogatoire et les personnes arrêtées et placées en garde à vue dans un lieu éloigné du tribunal de grande instance (TGI) où siège le juge mandant. Dans ce dernier cas, le mandat d'amener permet au juge d'instruction de faire conduire la personne en garde à vue lorsque le transfèrement ne peut plus avoir lieu dans le temps de la garde à vue.

– Le mandat d'arrêt, défini par le sixième alinéa de l'article 122 du CPP, est « *l'ordre donné à la force publique de rechercher la personne à l'encontre de laquelle il est décerné et de la conduire devant lui après l'avoir, le cas échéant, conduite à la maison d'arrêt indiquée sur le mandat, où elle sera reçue et détenue* ». C'est le mandat qui produit les effets les plus larges et les plus forts. Il constitue à la fois un titre de recherche, d'interpellation et de détention. D'ailleurs, la Cour de cassation a précisé « *qu'il ressort des dispositions de l'article 122 [du code de procédure pénale] que le mandat d'arrêt, dont les effets sont maintenus après arrestation, constitue un titre de détention* » de sorte

³ Art. 196 du CPP.

⁴ Art. 465 du CPP.

⁵ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

⁶ Art. 70 et 77-4 du CPP.

que le juge n'est pas dans l'obligation de décerner un mandat de dépôt une fois la personne arrêtée⁷.

– Le mandat de dépôt est l'ordre donné au chef de l'établissement pénitentiaire de recevoir et de détenir la personne qu'il vise. C'est également un titre de recherche contre la personne à qui il a été notifié. Depuis la loi du 15 juin 2000⁸, le juge d'instruction ne peut plus délivrer de mandat de dépôt, cette compétence ayant été transférée au juge des libertés et de la détention (JLD). Le mandat de dépôt peut également, dans certaines conditions, être prononcé par la chambre de l'instruction et par les juridictions de jugement.

2. – Les conditions générales de délivrance du mandat d'arrêt

La délivrance d'un mandat d'arrêt est subordonnée à une condition de fond commune aux mandats de comparution, d'amener ou d'arrêt : l'existence d'indices graves ou concordants rendant vraisemblable la participation à la commission d'une infraction. En effet, le troisième alinéa de l'article 122 du CPP prévoit que *« le mandat de comparution, d'amener ou d'arrêt peut être décerné à l'égard d'une personne à l'égard de laquelle il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elle ait pu participer, comme auteur ou complice, à la commission d'une infraction, y compris si cette personne est témoin assisté ou mise en examen »*.

Comme le relèvent Frédéric Desportes et Laurence Lazerges-Cousquer dans leur *Traité de procédure pénale*, *« le degré d'implication de la personne pouvant justifier la délivrance de l'un de ces mandats (...) est donc le même que celui, pouvant, aux termes de l'article 80-1 du CPP, justifier sa mise en examen »*⁹.

En outre, l'article 123 du CPP prévoit que la délivrance de tout mandat est subordonnée à des conditions de forme. En particulier, *« tout mandat précise l'identité de la personne à l'encontre de laquelle il est décerné ; il est daté et signé par le magistrat qui l'a décerné et est revêtu de son sceau »*¹⁰. De plus, *« les mandats d'amener, de dépôt, d'arrêt et de recherche mentionnent (...) la nature des faits imputés à la personne, leur qualification juridique et les articles de loi applicables »*¹¹.

⁷ Cour de cassation, chambre criminelle, 20 octobre 1987, n° 87-84410.

⁸ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

⁹ Frédéric Desportes et Laurence Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, 2013, p. 1739.

¹⁰ Art. 123, alinéa 1^{er}, du CPP.

¹¹ Art. 123, alinéa 2, du CPP.

3. – Les conditions de délivrance du mandat d'arrêt prévues par l'article 131 du CPP

L'article 131 du CPP dispose que « si la personne est en fuite ou si elle réside hors du territoire de la République, le juge d'instruction, après avis du procureur de la République, peut décerner contre elle un mandat d'arrêt si le fait comporte une peine d'emprisonnement correctionnelle ou une peine plus grave ».

Outre la consultation du procureur de la République, cet article pose donc deux conditions de fond à la délivrance d'un mandat d'arrêt :

- la condition tenant à la peine encourue : le fait doit être passible d'une peine d'emprisonnement correctionnelle ou d'une peine plus grave (*i.e.* une peine de réclusion criminelle).
- la condition tenant à la situation de la personne recherchée : celle-ci doit être en fuite ou résider hors du territoire de la République.

Si l'hypothèse de la fuite de la personne recherchée était déjà prévue par l'article 94 du code d'instruction criminelle, dans sa rédaction issue de la loi du 14 juillet 1865 sur la mise en liberté provisoire, en revanche, celle tenant à la résidence hors du territoire de la République a été introduite par la loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957 portant institution d'un code de procédure pénale.

La Cour de cassation juge de façon constante que le mandat d'arrêt est nul s'il est délivré au mépris de ces dispositions et, en particulier, si la personne recherchée n'est pas en fuite ou ne réside pas à l'étranger. Par exemple, n'est pas délivré dans les conditions prévues par la loi, le mandat d'arrêt requis et délivré alors que le procureur de la République et le juge d'instruction de Bordeaux savaient que la personne recherchée était détenue à la maison d'arrêt de Toulouse¹².

La Cour de cassation admet qu'il y a fuite lorsqu'il résulte des recherches effectuées par les services de police que la personne est « *sans domicile ni résidence connus* »¹³. Il en va de même concernant une personne demeurée en dernier lieu en région parisienne et qui, selon les informations des services de police, est susceptible de se rendre dans plusieurs villes¹⁴.

¹² Cour de cassation, chambre criminelle, 15 janvier 1961, *Dalloz*, p. 252.

¹³ Cour de cassation, chambre criminelle, 14 janvier 1985, n° 84-95031.

¹⁴ Cour de cassation, chambre criminelle, 8 janvier 2008, n°s 05-82518 et 07-83451.

Concernant la condition tenant à la résidence hors du territoire de la République de la personne, la Cour de cassation juge qu'une personne dont l'adresse à l'étranger est connue peut faire l'objet d'un mandat d'arrêt¹⁵. La chambre des appels correctionnels de la cour d'appel de Caen a d'ailleurs jugé que le mandat d'arrêt peut être délivré à l'encontre d'une personne dont la résidence à l'étranger est connue sans même que le juge d'instruction ait entendu ou convoqué préalablement cette personne¹⁶.

4. – La notification et la délivrance du mandat d'arrêt

L'article 123 du CPP prévoit que le mandat d'arrêt « *est notifié et exécuté par un officier ou agent de la police judiciaire ou par un agent de la force publique, lequel en fait l'exhibition à la personne et lui en délivre copie* »¹⁷. Le même article précise que « *les mandats d'amener, d'arrêt et de recherche peuvent, en cas d'urgence être diffusés par tous moyens* »¹⁸.

En pratique, lorsque la personne recherchée est en fuite ou réside à l'étranger, la notification se fait à la dernière adresse connue.

Le troisième alinéa de l'article 134 du CPP, prévoit que « *si la personne ne peut être saisie, un procès-verbal de perquisition et de recherches infructueuses est adressé au magistrat qui a délivré le mandat* ». Il précise que « *la personne est alors considérée comme mise en examen pour l'application de l'article 176* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

À la suite de l'engagement de poursuites pénales à l'encontre de M. Olivier J., des investigations ont permis d'établir qu'il s'était installé à l'étranger. Un mandat d'arrêt a été décerné contre lui par le juge d'instruction du TGI de Mulhouse le 18 août 2008.

À l'occasion de l'appel du jugement du tribunal correctionnel de Mulhouse, M. Olivier J. a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 131 du CPP.

Par un arrêt du 20 septembre 2013, la cour d'appel de Colmar a refusé de transmettre cette question à la Cour de cassation au motif que « *contrairement à ce qu'il soutient, M. J. qui a déclaré en France une adresse à laquelle il n'a pu*

¹⁵ Cour de cassation, chambre criminelle, 2 septembre 2005, n° 04-86595.

¹⁶ CA Caen, ch. des appels correctionnels, 21 décembre 2009, n° 08/00898.

¹⁷ Art. 123, alinéa 4, du CPP.

¹⁸ Art. 123, alinéa 6, du CPP.

être saisi, doit être considéré comme se trouvant en fuite. La question prioritaire de constitutionnalité qu'il soulève ne présente pas, à l'évidence, de caractère sérieux, dès lors que la personne en fuite ou résidant à l'étranger, qui se soustrait à la procédure d'information, se place, de son propre fait, dans l'impossibilité de bénéficier des dispositions de l'article 175 du code de procédure pénale ». La cour a également rejeté l'exception de nullité de la procédure soulevée par le prévenu et a renvoyé l'affaire au fond. M. Olivier J. a formé un pourvoi contre cet arrêt.

Par ordonnance du 6 décembre 2013, le président de la chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté la requête en examen immédiat du pourvoi formé contre cet arrêt.

Par un arrêt du 17 avril 2014, la cour d'appel de Colmar a confirmé le jugement entrepris du chef des dispositions pénales.

Le 22 avril 2014, le requérant a formé un pourvoi contre cette dernière décision. À cette occasion, il a demandé à la Cour de cassation de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 131 du CPP ainsi rédigée : « *L'article 131 du code de procédure pénale en tant qu'il permet de décerner un mandat d'arrêt contre une personne au seul motif qu'elle réside hors du territoire de la République, est-il conforme au principe constitutionnel de l'égalité prévu notamment par les articles 1^{er} et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et 1^{er} et 2 de la Constitution de 1958 ainsi qu'aux articles 2 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ?* ».

Dans son arrêt n° 7606 du 17 décembre 2014, la Cour de cassation a décidé de renvoyer cette QPC au Conseil constitutionnel. Elle a relevé que « *la question posée présente un caractère sérieux en ce que la disposition contestée qui autorise le juge d'instruction à décerner mandat d'arrêt contre une personne pour la seule raison que celle-ci, sans être en fuite, réside hors du territoire de la République, est susceptible de porter, au principe d'égalité et à la liberté individuelle garantis par la Déclaration des droits de l'homme, une atteinte disproportionnée par rapport à l'objectif de sauvegarde de l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions poursuivi par le législateur* ».

Selon le requérant, en permettant de décerner un mandat d'arrêt contre une personne résidant hors du territoire de la République alors même qu'elle n'est pas en fuite et qu'il n'est pas nécessaire pour le juge d'instruction d'avoir préalablement cherché à l'entendre, les dispositions contestées méconnaissent le principe d'égalité devant la loi ainsi que le principe de rigueur nécessaire.

Dans sa décision n° 2014-452 QPC du 27 février 2015 commentée, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux seuls mots : « *ou si elle réside hors du territoire de la République* » figurant à l'article 131 du CPP (cons. 3). En effet, la discussion ne portait pas sur les autres conditions pour décerner un mandat d'arrêt figurant à l'article 131 du CPP.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – La jurisprudence constitutionnelle en matière de rigueur nécessaire des mesures de procédure pénale

Le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence abondante et constante sur le contrôle de la « rigueur nécessaire » des mesures de procédure pénale. Il fonde cette jurisprudence, d'une part, sur l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (« *Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance* ») ainsi que sur son article 9 (« *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ») et, d'autre part, sur l'article 34 de la Constitution qui impose au législateur de fixer « *lui-même* » les règles de procédure pénale. Il en résulte, selon le Conseil constitutionnel, que « *s'agissant de la procédure pénale, cette exigence s'impose notamment pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions* ».

Par suite, selon un considérant de principe repris fréquemment, le Conseil juge : « *qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, notamment dans l'objectif de lutte contre la fraude fiscale ou douanière, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir, l'inviolabilité du domicile, le secret des correspondances et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire* »¹⁹.

¹⁹ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 70.

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion d'appliquer cette jurisprudence aux mandats d'arrêt et d'amener. Dans sa décision n° 2011-133 QPC du 24 juin 2011, le Conseil constitutionnel a eu à connaître des dispositions du CPP relatives à la privation de liberté qui résulte de l'exécution d'un mandat d'amener (articles 130 et 130-1) et d'un mandat d'arrêt (article 133) lorsque la personne est « trouvée » à plus de 200 kilomètres du siège du juge d'instruction. En particulier, le Conseil a relevé que *« si, l'article 131 prévoit que le mandat d'arrêt ne peut être décerné qu'à l'encontre d'une personne en fuite ou résidant hors du territoire de la République, à raison de faits réprimés par une peine d'emprisonnement correctionnelle ou une peine plus grave, les dispositions relatives au mandat d'amener ne prévoient pas une telle condition »*²⁰. Il a donc formulé une réserve d'interprétation en jugeant *« que la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ne pourrait être regardée comme équilibrée si la privation de liberté de quatre ou six jours prévue par l'article 130 pouvait être mise en œuvre, dans le cadre d'un mandat d'amener, à l'encontre d'une personne qui n'encourt pas une peine d'emprisonnement correctionnelle ou une peine plus grave »*²¹. Sous cette réserve, le Conseil a déclaré les articles 130 et 130-1 du CPP ainsi que le quatrième alinéa de son article 133 conformes à la Constitution.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant les règles de procédure pénale

En vertu d'une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel considère que *« si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties »*²².

²⁰ Décision n° 2011-133 QPC du 24 juin 2011, *M. Kiril Z. (Exécution du mandat d'arrêt et du mandat d'amener)*, cons. 13.

²¹ *Ibid.*

²² Décisions n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 31 ; n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 30 (voir aussi cons. 6 et 114) ; n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*, cons. 23 et 77 ; n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 61 ; n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, *Loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale*, cons. 17 ; n° 93-326 DC du 11 août 1993, *Loi modifiant la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme du code de procédure pénale*, cons. 11, et n° 2011-153 QPC du 13 juillet 2011, *M. Samir A. (Appel des ordonnances du juge d'instruction et du juge des libertés et de la détention)*, cons. 3.

B. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa jurisprudence relative au principe d'égalité devant les règles de procédure pénale et au principe de rigueur nécessaire, le Conseil constitutionnel a rappelé l'objet des dispositions contestées et de celles relatives aux conditions de délivrance et à l'exécution des mandats d'arrêt. En particulier, le Conseil a relevé qu'en vertu de l'article 122 du CPP, « *le juge d'instruction ne peut décerner un tel mandat qu'"à l'égard d'une personne à l'égard de laquelle il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elle ait pu participer, comme auteur ou complice, à la commission d'une infraction, y compris si cette personne est témoin assisté ou mise en examen"* » (cons. 6). Il a également relevé que l'article 123 du même code prévoit que « *ce mandat doit mentionner notamment "la nature des faits imputés à la personne, leur qualification juridique et les articles de loi applicables"* » (cons. 6). Concernant l'exécution des mandats d'arrêt, le Conseil a rappelé que « *l'article 124 du même code prévoit que "les mandats sont exécutoires dans toute l'étendue du territoire de la République"* » et que « *l'exécution du mandat d'arrêt hors du territoire de la République est notamment régie par le titre X du livre IV du même code* » (cons. 6).

Le Conseil a ensuite examiné successivement les griefs invoqués par le requérant.

D'une part, le Conseil a considéré que « *la personne résidant sur le territoire de la République et celle résidant hors de ce territoire ne sont pas placées dans la même situation au regard de la capacité des autorités judiciaires à ordonner directement des mesures coercitives à leur encontre* » (cons. 7).

En effet, en application de l'article 124 du CPP et sauf recours à l'entraide judiciaire internationale, les mandats décernés par les autorités judiciaires ne sont exécutoires que sur le territoire de la République. En conséquence, il est plus facile d'appréhender une personne sur le territoire national qu'une personne résidant à l'étranger. Alors que la première peut, même en qualité de simple témoin, c'est-à-dire en l'absence d'indices graves ou concordants contre elle, se voir contrainte par la force publique, par mandat d'amener ou par application de l'article 78, alinéa 1^{er}, du CPP, la seconde ne peut pas être appréhendée, en raison du principe de souveraineté des États et sous la réserve énoncée précédemment, tant qu'elle demeure hors du territoire national.

Le Conseil a jugé « *qu'en conséquence, le législateur a permis au juge d'instruction de décerner un mandat d'arrêt à l'encontre d'une personne résidant hors du territoire de la République même si elle n'est pas en fuite ; que la différence de traitement qui en résulte entre les personnes selon qu'elles*

résident ou non sur le territoire de la République est en rapport direct avec l'objet des dispositions contestées» (cons. 7).

D'autre part, le Conseil constitutionnel a considéré que *« les dispositions contestées ont pour objet d'assurer la recherche des personnes résidant hors du territoire de la République à l'encontre desquelles le mandat d'arrêt est décerné ainsi que leur représentation en justice »*. Le Conseil a relevé que *« pour décerner un tel mandat, il appartient au juge d'instruction d'apprécier le caractère nécessaire et proportionné du recours à cette mesure de contrainte en fonction des circonstances de l'espèce »*. Il a également relevé que *« sa décision est placée sous le contrôle de la chambre de l'instruction »*. *« Compte tenu de l'ensemble des conditions et des garanties fixées par le législateur et eu égard à l'objectif qu'il s'est assigné »*, le Conseil a jugé que *« les dispositions contestées n'instituent pas une rigueur qui ne serait pas nécessaire à la recherche des auteurs d'infractions » (cons. 8).*

Le Conseil a donc écarté les griefs tirés de l'atteinte au principe d'égalité et au principe de rigueur nécessaire et, après avoir relevé que *« les mots : "ou si elle réside hors du territoire de la République" figurant à l'article 131 du code de procédure pénale (...) ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit » (cons. 9)*, il les a déclarés conformes à la Constitution.