



## Commentaire

### Décision n° 2022-989 QPC du 22 avril 2022

*M. Alexander V.*

*(Recours contre la condition de renvoi vers l'État membre d'exécution d'un mandat d'arrêt européen)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 18 février 2022 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 314 du 15 février 2022) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Alexander V. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 695-11 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Dans sa décision n° 2022-989 du 22 avril 2022, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur cette QPC.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Objet des dispositions contestées**

##### **1. – Présentation du mandat d'arrêt européen**

\* Créé par la décision-cadre du 13 juin 2002<sup>1</sup>, le mandat d'arrêt européen (MAE) constitue un outil d'entraide renforcée en matière pénale, propre à l'Union européenne. Il remplace « *entre les États membres de l'Union européenne, la traditionnelle procédure d'extradition, dont certains aspects manifestent une certaine défiance vis-à-vis des systèmes judiciaires étrangers qui, entre pays européens, n'a plus de raison d'être* »<sup>2</sup>.

En application de l'article 88-2 de la Constitution selon lequel « *La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne* », l'article 17 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant

---

<sup>1</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

<sup>2</sup> Rapport n° 1145 de M. Étienne Blanc, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le 8 octobre 2008, sur la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a introduit, au sein du titre X du CPP relatif à l'entraide judiciaire internationale, un chapitre IV consacré à ce mandat.

Ce chapitre s'ouvre par un article 695-11, objet de la décision commentée, qui reprend, à son premier alinéa, la définition du MAE figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre précitée. Le MAE constitue ainsi « *une décision judiciaire émise par un État membre de l'Union européenne, appelé État membre d'émission, en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre, appelé État membre d'exécution, d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté* ».

Reprenant les dispositions de l'article 6 de cette même décision-cadre, relatif à la détermination des autorités judiciaires compétentes en matière de MAE, le second alinéa de l'article 695-11 du CPP prévoit que l'autorité judiciaire est compétente pour adresser ce mandat aux autorités judiciaires des autres États membres de l'Union européenne ou pour l'exécuter sur leur demande.

En France, le ministère public près la juridiction d'instruction, de jugement ou d'application des peines ayant décerné un mandat d'arrêt est compétent pour, soit à la demande de la juridiction, soit d'office, le mettre à exécution sous la forme d'un MAE<sup>3</sup>.

\* La procédure qui régit l'émission et les conditions d'exécution d'un MAE témoigne d'une coopération judiciaire renforcée entre les États membres<sup>4</sup>.

Ainsi, ce mandat ne peut être émis que pour des faits présentant une certaine gravité : ceux punis d'une peine ou d'une mesure privative de liberté égale ou supérieure à un an d'emprisonnement<sup>5</sup>.

La procédure, exclusivement judiciaire<sup>6</sup>, est simplifiée et enserrée dans de brefs délais.

---

<sup>3</sup> En application de l'article 695-16 du CPP.

<sup>4</sup> Pour une présentation des règles relatives à l'exécution d'un MAE, se reporter au commentaire de la décision n° 2016-602 QPC du 9 décembre 2016, *M. Patrick H. (Incarcération lors de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen)*.

<sup>5</sup> Article 695-12 du CPP. Lorsqu'une peine est intervenue ou qu'une mesure privative de liberté a été décidée, le MAE ne peut être émis que lorsque cette peine ou mesure sont d'une durée égale ou supérieure à quatre mois.

<sup>6</sup> Elle se distingue en cela du droit général de l'extradition qui nécessite une intervention diplomatique et administrative.

Certaines conditions faisant traditionnellement obstacle à la remise d'une personne en matière d'extradition sont également supprimées ou aménagées :

– l'exigence de la double incrimination (qui consiste à n'accorder la remise de la personne réclamée que pour des faits poursuivis et réprimés à la fois au sein de l'État d'émission et de l'État d'exécution) est atténuée : la décision-cadre énumère trente-deux infractions punies d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans d'emprisonnement pour lesquelles les États sont dispensés de procéder au contrôle de la double incrimination<sup>7</sup> ;

– la nationalité ne constitue pas un motif pouvant fonder le refus d'une remise, qui peut donc concerner des ressortissants de l'État d'exécution.

Les États membres sont tenus, en principe, d'exécuter les MAE : ils ne peuvent s'y soustraire que pour des motifs limitativement énumérés<sup>8</sup> qui peuvent être obligatoires (par exemple, si l'infraction est couverte par une mesure d'amnistie ou que la personne mise en cause ne peut, pour des raisons d'âge, être tenue pénalement responsable des faits à l'origine du mandat) ou facultatifs (notamment lorsque les faits reprochés ne constituent pas une infraction au regard du droit de l'État membre d'exécution, que la personne a déjà été définitivement condamnée pour de mêmes faits par un autre État membre ou que l'action pénale est prescrite)<sup>9</sup>.

Certaines garanties peuvent par ailleurs être exigées de l'État membre d'émission dans certains cas particuliers<sup>10</sup>.

## **2. – La subordination de l'exécution d'un MAE à la garantie du retour de la personne dans l'État d'exécution**

L'exécution d'un MAE peut être subordonnée à une « garantie de retour », c'est-à-dire à la condition que la personne, après sa condamnation définitive, soit ensuite renvoyée vers l'État d'exécution.

Le 3 de l'article 5 de la décision-cadre du 13 juin 2002 précitée prévoit en effet que, « *lorsque la personne qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen aux fins de*

---

<sup>7</sup> Article 2 de la décision-cadre du 13 juin 2002 précitée.

<sup>8</sup> Articles 3 et 4 de la décision-cadre du 13 juin 2002 précitée.

<sup>9</sup> Ces dispositions ont été transposées aux articles 695-22 à 695-24 du CPP.

<sup>10</sup> L'exécution d'un MAE peut ainsi être subordonnée à certaines conditions comme la possibilité pour la personne qui en fait l'objet aux fins d'exécution d'une peine prononcée par défaut de bénéficier d'une nouvelle procédure de jugement dans l'État membre d'émission ou encore, dans le cas d'une infraction punie par une peine perpétuelle, l'existence de dispositions permettant une révision de la peine infligée sur demande ou au plus tard après vingt ans.

*poursuite est ressortissante ou résidente de l'État membre d'exécution, la remise peut être subordonnée à la condition que la personne, après avoir été entendue, soit renvoyée dans l'État membre d'exécution afin d'y subir la peine ou la mesure de sûreté privatives de liberté qui serait prononcée à son encontre dans l'État membre d'émission »<sup>11</sup>.*

Selon le manuel de la Commission européenne concernant l'émission et l'exécution d'un mandat d'arrêt européen<sup>12</sup>, cette condition doit être clairement exprimée par l'État d'exécution et, si possible, faire l'objet d'un accord préalable avec l'État d'émission. L'autorité judiciaire d'émission peut d'ailleurs indiquer, sur le formulaire du MAE, qu'elle approuve une éventuelle condition de renvoi.

Par ailleurs, l'État membre d'émission « est tenu » de s'assurer que cette condition est remplie<sup>13</sup>. Ainsi, « lorsque la peine ou mesure de sûreté privative de liberté prononcée à l'encontre de la personne remise est devenue définitive, l'État membre d'émission doit prendre contact avec l'État membre d'exécution pour arranger le renvoi »<sup>14</sup>.

Il revient donc à l'État d'émission du MAE d'effectuer toutes les diligences nécessaires pour assurer le renvoi effectif de la personne définitivement condamnée dans l'État d'exécution.

\* Lorsque la France est l'État d'émission du MAE, la mise en œuvre du renvoi au titre de la garantie de retour s'applique conformément aux dispositions de droit commun en matière d'exécution dans un autre État membre des peines prononcées par une juridiction française<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Saisie d'une question préjudicielle par la Cour constitutionnelle de Belgique, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que cette garantie pouvait s'appliquer tant dans le cas d'un MAE délivré aux fins de poursuites, expressément visé par la disposition, que dans celui d'un MAE délivré aux fins de l'exécution d'une peine prononcée par défaut (CJUE, 21 octobre 2010, aff. C-306/09, I.B.).

<sup>12</sup> Communication de la Commission européenne du 28 septembre 2017, Manuel concernant l'émission et l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, C(2017) 6389 final.

<sup>13</sup> La Cour de justice de l'Union européenne interprète en effet les termes « après avoir été entendue » du 3 de l'article 5, comme imposant à l'« Etat membre [de] procéder audit renvoi dès que cette décision de condamnation est devenue définitive », sauf exception tenant aux droits de la défense ou à la bonne administration de la justice (CJUE, affaire C-314/18 du 11 mars 2020).

<sup>14</sup> Point 5.8.2 du manuel.

<sup>15</sup> En droit interne, la possibilité d'imposer une telle garantie est expressément prévue par l'article 695-32 du CPP lorsque la France est l'État d'exécution d'un MAE. Selon cet article, « Lorsque la personne recherchée est de nationalité française ou réside régulièrement sur le territoire national de façon ininterrompue depuis au moins cinq ans, l'exécution du mandat d'arrêt européen peut être subordonnée à la vérification qu'elle peut être renvoyée en France pour y effectuer la peine qui sera éventuellement prononcée par l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission pour les faits faisant l'objet du mandat ».

En effet, la garantie de retour d'une personne recherchée pour l'exécution de sa peine au titre d'un MAE doit être mise en œuvre selon les dispositions et conditions posées par la décision-cadre relative à la reconnaissance mutuelle des jugements pénaux.

Cette décision-cadre n° 2008/909/JAI du 27 novembre 2008<sup>16</sup>, qui arrête notamment les règles relatives au transfèrement d'une personne condamnée vers un autre État membre, prévoit, à son article 25, que ces règles « *s'appliquent, mutatis mutandis dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions de [la décision-cadre 2002/584/JAI relative au MAE] à l'exécution des condamnations dans les cas où (...), agissant dans le cadre de l'article 5, point 3), de [cette même décision-cadre, un État membre] a imposé comme condition le renvoi de la personne dans l'État membre concerné afin d'y purger la peine* ».

Sont ainsi applicables pour la mise en œuvre du renvoi au titre de la condition de renvoi d'un MAE les articles 728-15 à 728-30 du CPP<sup>17</sup>, qui transposent la décision-cadre du 27 novembre 2008 et prévoient la procédure applicable à l'exécution, sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une condamnation prononcée par une juridiction française<sup>18</sup>.

En particulier, l'article 728-15 du CPP précise que le représentant du ministère public peut former une telle demande de transfèrement soit d'office, soit à la demande de l'autorité compétente de l'État d'exécution, soit à la demande de la personne condamnée. Toutefois, il ne peut décider ce transfèrement que « *lorsque les conditions prévues à l'article 728-11 sont réunies [et notamment si la personne est ressortissante de l'État d'exécution de la peine et y a sa résidence habituelle] et qu'il a acquis la certitude que l'exécution de la condamnation sur le territoire de l'autre État membre facilitera la réinsertion sociale de l'intéressé* ».

Concrètement, cette demande de reconnaissance et d'exécution prend la forme d'une transmission à l'autorité compétente de l'autre État membre, par le représentant du ministère public, de la décision de condamnation accompagnée d'un certificat comportant plusieurs mentions obligatoires.

---

<sup>16</sup> Décision-cadre n° 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne.

<sup>17</sup> Issus de loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

<sup>18</sup> Pour une présentation de ces règles, voir le commentaire de la décision n° 2021-905 QPC du 7 mai 2021, *Section française de l'observatoire international des prisons (Procédure d'exécution sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne d'une peine privative de liberté prononcée par une juridiction française)*.

\* En réponse à une décision du Conseil constitutionnel, le législateur a récemment précisé certaines voies de recours ouvertes aux personnes dont la peine doit faire l'objet d'une exécution dans un autre État.

Saisi d'une QPC dirigée contre les dispositions de l'article 728-15, dans sa version issue de la loi du 5 août 2013 précitée, le Conseil constitutionnel a constaté dans sa décision n° 2021-905 du 7 mai 2021 précitée qu'aucune voie de recours n'était prévue au bénéfice de la personne condamnée lorsque le ministère public décidait de la transmission d'office du certificat de sa condamnation en vue de son exécution dans le territoire d'un autre État membre ni, à l'inverse, lorsque le parquet en refusait la transmission alors qu'elle avait été demandée par la personne condamnée.

Il a donc censuré les dispositions contestées et reporté les effets de cette inconstitutionnalité au 31 décembre 2021.

Par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire <sup>19</sup>, le législateur a tiré les conséquences de cette décision en insérant dans le CPP un nouvel article 728-22-1 ouvrant un droit de recours devant le président de la chambre d'application des peines de la cour d'appel « *contre les décisions du représentant du ministère public de transmission d'office à l'autorité compétente d'un autre État membre de l'Union européenne d'une décision de condamnation aux fins d'exécution, de refus de transmettre une telle décision et de retrait du certificat prise par celui-ci* »<sup>20</sup>.

Ce recours est suspensif. Le président statue, après avoir recueilli les observations écrites de la personne condamnée et du ministère public, par une ordonnance motivée qui n'est pas susceptible de recours.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

À la suite de l'interpellation, le 25 juillet 2017, en Grèce, de M. Alexander V., une information judiciaire avait été ouverte et un MAE avait été adressé à cet État par la France le 15 juin 2018. Des mandats d'arrêt avaient par ailleurs été émis par les États-Unis et la Russie.

Par une décision du 13 juillet 2018, la cour d'appel de Thessalonique avait ordonné l'exécution du MAE français. À la suite du rejet d'un ultime recours du requérant par

---

<sup>19</sup> Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

<sup>20</sup> Amendement n° 85 présenté par M. Philippe BONNECARRERE, adopté par la commission des Lois du Sénat le 13 septembre 2021.

la cour suprême grecque, le ministre grec de la justice avait ordonné la remise du requérant aux autorités françaises afin qu'il soit jugé sous réserve de sa détention tout au long de la procédure pénale en France et de son retour en Grèce après l'achèvement de la procédure.

Remis aux autorités françaises, le requérant avait été condamné par le tribunal correctionnel de Paris, le 7 décembre 2020, à une peine d'emprisonnement et une amende du chef de blanchiment aggravé. Il avait formé appel de cette décision devant la cour d'appel de Paris et avait soulevé à cette occasion une QPC portant sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 695-11 du CPP.

Par un arrêt du 18 mai 2021, la cour d'appel avait refusé la transmission de cette QPC et, par un arrêt du 24 juin 2021, avait confirmé partiellement le jugement du tribunal correctionnel.

Le requérant avait alors formé un pourvoi en cassation à l'occasion duquel il avait posé la QPC suivante : *« L'article 695-11 du code de procédure pénale, en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité pour les juridictions statuant sur les poursuites dirigées contre une personne remise à la France en vertu d'un mandat d'arrêt européen de contrôler la légalité de la condition de renvoi à laquelle les autorités de l'État d'exécution du mandat d'arrêt auraient subordonné la remise de l'intéressé, méconnaît-il le droit à un recours juridictionnel effectif posé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? »*

Par son arrêt du 15 février 2022 précité, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait jugé cette question sérieuse aux motifs que *« si la condition de renvoi à laquelle les autorités de l'État d'exécution du mandat d'arrêt européen ont subordonné la remise de l'intéressé, en application de l'article 5, § 3, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002, ne fait pas immédiatement grief à celui-ci, ni l'article 695-11 du code de procédure pénale ni l'article 728-15 dudit code, dans sa version issue de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013, applicable à l'exécution, sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une condamnation prononcée par une juridiction française, ni aucune autre disposition législative ne permettent à la personne remise de contester devant une juridiction, après condamnation définitive, la décision du représentant du ministère public de faire droit, à la demande de l'État d'exécution, à son transfèrement »*.

La Cour avait alors considéré qu'*« au regard des conséquences qu'est susceptible d'entraîner, pour la personne remise, la mise à exécution par le ministère public, à*

*la demande de l'État d'exécution, de la condition de renvoi posée par celui-ci (...), l'absence de voie de droit permettant de la contester est de nature à méconnaître les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ». Elle avait donc renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel.

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

### **A. – La version des dispositions renvoyées, les griefs et la délimitation du champ de la QPC**

\* Issu de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, l'article 695-11 du CPP n'a fait l'objet depuis d'aucune modification. Le Conseil était donc nécessairement saisi de cet article dans cette rédaction.

\* Le requérant reprochait à ces dispositions de ne prévoir aucun recours permettant de contester la légalité de la condition de renvoi à laquelle l'État d'exécution a subordonné la remise de la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen à l'État qui a émis ce mandat. Il en résultait, selon lui, une méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif. À cet égard, il soutenait que ces dispositions ne découlaient pas nécessairement de la décision-cadre du 13 juin 2002 précitée et demandait, au besoin, au Conseil constitutionnel de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) une question préjudicielle.

Il considérait également que ces dispositions instituaient une différence de traitement injustifiée entre des personnes poursuivies pour les mêmes infractions selon qu'elles sont détenues provisoirement en France ou à l'étranger au motif qu'elles ne bénéficiaient pas des mêmes garanties procédurales.

\* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il était saisi du second alinéa de l'article 695-11 du code de procédure pénale (paragr. 4).

### **B. – Le contrôle du Conseil constitutionnel sur des dispositions relatives au mandat d'arrêt européen**

\* Afin d'assurer la cohérence entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique de l'Union européenne et d'éviter que plusieurs juges aient à exercer des contrôles concurrents, tout en garantissant la protection par le juge constitutionnel de certaines normes spécifiques à l'ordre juridique français, le Conseil limite son contrôle

lorsqu'il doit porter sur certaines dispositions législatives procédant d'actes de l'Union européenne.

Ainsi, depuis sa décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004<sup>21</sup>, précisée par sa décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006<sup>22</sup>, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence spécifique aux lois ayant pour objet de transposer en droit interne une directive de l'Union européenne<sup>23</sup>.

Selon cette jurisprudence, s'il résulte de l'article 88-1 de la Constitution une exigence constitutionnelle de transposer les directives de l'Union européenne<sup>24</sup>, la transposition d'une directive ne saurait toutefois aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti<sup>25</sup>. En l'absence de mise en cause d'une telle règle ou d'un tel principe, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent – ni en saisine *a priori*, ni dans le cadre d'une QPC<sup>26</sup> – pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne.

Cette jurisprudence, qui trouve son équivalent devant le juge administratif lorsqu'il est saisi de dispositions réglementaires transposant une directive européenne<sup>27</sup>, vise

---

<sup>21</sup> Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*, cons. 7 et 9.

<sup>22</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 19.

<sup>23</sup> Ce contrôle a été étendu par le Conseil constitutionnel aux stipulations d'un accord international relevant d'une compétence exclusive de l'Union européenne (décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017, *Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part*, paragr. 13 et 14), aux lois ayant pour objet d'adapter le droit interne à un règlement de l'Union européenne (décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles*, paragr. 2) ainsi qu'aux lois de transposition de décision-cadre (Décision n° 2021-905 QPC du 7 mai 2021, *Section française de l'observatoire international des prisons [Procédure d'exécution sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne d'une peine privative de liberté prononcée par une juridiction française]*).

<sup>24</sup> Selon lequel : « *La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007* ».

<sup>25</sup> Avant la décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 précitée, le Conseil constitutionnel employait l'expression « *une disposition expresse contraire de la Constitution* ». Voir les décisions n° 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*, n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la bioéthique*, et n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*.

<sup>26</sup> Décisions n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010, *M. Kamel D. (Transposition d'une directive)*, cons. 3 ; n° 2014-373 QPC du 4 avril 2014, *Société Sephora (Conditions de recours au travail de nuit)*, cons. 6 et 7 (*a contrario*) ; n° 2015-520 QPC du 3 février 2016, *Société Metro Holding France SA venant aux droits de la société CRFP Cash (Application du régime fiscal des sociétés mères aux produits de titres auxquels ne sont pas attachés des droits de vote)*, cons. 9.

<sup>27</sup> Conseil d'État, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n° 287110 ; Sect., 3 octobre 2016, *Confédération paysanne et autres*, n° 388649 ; Ass., 21 avril 2021, *French Data Network et autres*, n° 393099.

à assurer la cohérence entre l'ordre juridique interne et l'ordre juridique de l'Union européenne.

Lorsqu'une méconnaissance des droits et libertés protégés par la Constitution trouve son origine dans un acte de l'Union européenne alors que ces droits et libertés sont également protégés par l'ordre juridique européen, le Conseil constitutionnel laisse le soin d'en assurer le respect au juge de droit commun du droit de l'Union – c'est-à-dire aux juridictions administratives et judiciaires françaises et, le cas échéant, à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Si, en revanche, sont en cause des règles et principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France, c'est au Conseil constitutionnel lui-même qu'il revient d'en assurer le respect.

Toutefois, le Conseil accepte d'exercer un contrôle entier de la loi lorsque la directive a accordé aux États des marges d'appréciation discrétionnaires et quand il est précisément reproché au législateur de ne pas avoir fait usage de cette faculté par l'adoption de dispositions complémentaires. Ainsi, dans sa décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018, le Conseil était saisi de la loi relative à la protection du secret des affaires qui visait à transposer une directive. Après avoir relevé que celle-ci laissait aux États la possibilité d'adopter des dispositions complémentaires renforçant le secret des affaires, il a considéré qu'il lui appartenait donc « *de se prononcer sur le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu la liberté d'entreprendre en ne prévoyant pas de telles dispositions complémentaires, s'ajoutant à celles tirant les conséquences nécessaires des dispositions inconditionnelles et précises de la directive* »<sup>28</sup>.

De même, dans sa décision n° 2020-857 QPC du 2 octobre 2020, le Conseil a affirmé sa compétence pour examiner les griefs dirigés contre l'ordonnance du 7 mai 2009 qui transposait la directive du 11 décembre 2007 relative à l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics, après avoir constaté qu'elle laissait une marge d'appréciation au législateur national : « *Les dispositions inconditionnelles et précises de la directive du 11 décembre 2007, dont l'article 16 de l'ordonnance du 7 mai 2009 tire les conséquences nécessaires, se bornent à imposer aux États membres de l'Union européenne de créer un recours permettant d'obtenir l'annulation d'un contrat de la commande publique lorsque certains manquements qu'elles déterminent ont été commis lors de sa passation. Ces dispositions n'empêchent pas les États de prévoir que d'autres manquements puissent également conduire à l'annulation du contrat et leur confèrent ainsi une*

---

<sup>28</sup> Décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018, *Loi relative à la protection du secret des affaires*, paragr. 14.

*marge d'appréciation pour adopter des dispositions complémentaires* »<sup>29</sup>. Ainsi, au regard du grief du requérant qui consistait à reprocher aux dispositions législatives de ne pas avoir prévu d'autres cas d'annulation du contrat que ceux imposés par la directive, le Conseil a opéré un contrôle entier des dispositions qui lui étaient soumises<sup>30</sup>.

\* Ce contrôle trouve toutefois une spécificité en ce qui concerne les dispositions législatives relatives au mandat d'arrêt européen. En effet, l'article 88-2 de la Constitution (qui dispose que « *La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne* ») a pour objet de lever, par avance, les inconstitutionnalités nées des actes pris par les institutions de l'Union européenne sur le mandat d'arrêt européen.

Ainsi, si la disposition législative relative au mandat d'arrêt européen découle nécessairement des actes pris par les institutions européennes relatifs au mandat d'arrêt européen, son éventuelle inconstitutionnalité est levée par l'article 88-2 de la Constitution. En revanche, si la disposition législative résulte d'un choix propre au législateur français, l'article 88-2 de la Constitution ne constitue pas un obstacle à l'examen de sa conformité à la Constitution.

Ainsi, dans ses décisions n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013 et n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013, le Conseil était saisi de dispositions législatives relatives au mandat d'arrêt européen qui prévoyaient que la décision de la chambre de l'instruction autorisant l'extension des effets du mandat était insusceptible de recours.

Le Conseil a jugé « *qu'aux termes de l'article 88-2 de la Constitution : "La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne" ; que, par ces dispositions particulières, 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 européenne relatives au mandat d'arrêt européen ; que, par suite, il appartient 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* »<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Décision n° 2020-857 QPC du 2 octobre 2020, *Société Bâtiment mayennais (Référé contractuel applicable aux contrats de droit privé de la commande publique)*, paragr. 16.

<sup>30</sup> Voir également de manière implicite, la décision n° 2021-905 du 7 mai 2021 précitée.

<sup>31</sup> Décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013, *M. Jeremy F. (Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen)*, cons. 6 et décision n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, *M. Jeremy F. (Absence de recours*

Puis s'interrogeant sur la question de savoir si les dispositions qui lui étaient soumises découlait nécessairement d'actes pris par les institutions européennes, le Conseil constitutionnel a posé une question préjudicielle tendant à déterminer les implications exactes de la décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres<sup>32</sup>.

À la suite de la réponse apportée par la Cour de justice de l'Union européenne, le Conseil a constaté que les dispositions qui lui étaient soumises ne découlait pas nécessairement de la décision-cadre. Il a alors jugé qu'« *en prévoyant que la décision de la chambre de l'instruction est rendue "sans recours", le quatrième alinéa de l'article 695-46 du code de procédure pénale ne découle pas nécessairement des actes pris par les institutions de l'Union européenne relatifs au mandat d'arrêt européen ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution, de contrôler la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit* »<sup>33</sup>.

Le Conseil a donc contrôlé les dispositions législatives et, après avoir constaté qu'elles apportaient « *une restriction injustifiée au droit à exercer un recours juridictionnel effectif* »<sup>34</sup>, les a déclarées contraires à la Constitution.

### **C. – La jurisprudence relative aux griefs mal dirigés et à l'incompétence négative du législateur**

\* Dans le cadre de son contrôle *a posteriori*, le Conseil a été amené à préciser les conditions dans lesquelles un grief peut être considéré comme opérant. Parmi celles-ci, il s'assure que la disposition renvoyée par le juge du filtre est bien celle à l'origine de l'atteinte à un droit ou à une liberté garantis par la Constitution que le requérant critique.

- Dans sa décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, saisi de dispositions portant sur la délivrance de la carte de séjour temporaire à l'étranger marié à un ressortissant

---

*en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen - question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne*), cons. 5.

<sup>32</sup> Décision n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013 précitée, article 1<sup>er</sup> du dispositif.

<sup>33</sup> Décision n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013 précitée, cons. 8.

<sup>34</sup> *Ibid.* cons. 9.

de nationalité française, le Conseil a considéré que les griefs soulevés par le requérant portaient sur d'autres dispositions qui ne lui avaient pas été renvoyées<sup>35</sup>.

Le commentaire de cette décision relève que « *Selon une jurisprudence constante, depuis sa décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, le Conseil constitutionnel ne s'estime pas compétent pour se prononcer sur l'applicabilité de la disposition au litige : " Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, qu'une disposition était ou non applicable au litige ou à la procédure ou constituait ou non le fondement des poursuites " . / Cette jurisprudence ne peut toutefois pas conduire à ce que la portée de la disposition contestée se trouve modifiée par la décision de la juridiction de renvoi qui l'a jugée applicable au litige. En d'autres termes, le Conseil constitutionnel n'était, en l'espèce, pas tenu de considérer que le 4° de l'article L. 313-11 est la disposition législative qui interdit la délivrance automatique d'une carte de séjour aux partenaires d'un PACS. / Le Conseil constitutionnel accepte d'examiner des griefs relatifs à une disposition législative en tant que cette disposition législative ne traite pas une situation lorsque cette situation n'est par ailleurs traitée par aucune autre disposition législative. Ce sont ses jurisprudences sur le contrôle " en tant que de ne pas " et sur l'incompétence négative. Mais ce raisonnement ne s'applique pas, par définition, quand une autre disposition traite de la situation particulière. Or, en l'espèce, il existe des dispositions particulières qui portent sur la situation particulière des personnes liées par un PACS : elles figurent dans l'article 12 de la loi du 15 novembre 1999 et le 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA, dispositions sur lesquelles ne portait pas la QPC ».*

Il a donc déclaré conformes les dispositions contestées au motif qu'elles ne méconnaissent aucun droit ou liberté que la Constitution garantit.

- Le Conseil a suivi le même raisonnement dans sa décision n° 2017-626 QPC du 28 avril 2017. Saisi de dispositions se bornant à préciser le sens du terme « agriculteur » pour l'application de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, il a jugé que « *Cette définition ne crée, en elle-même, aucune différence de traitement entre les agriculteurs personnes physiques et les agriculteurs personnes morales. La différence de traitement alléguée par la société requérante, à supposer qu'elle existe, ne pourrait résulter que de l'article L. 626-12 du code de commerce, qui n'a pas été*

---

<sup>35</sup> Décisions n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, *M. Jory Orlando T. (Conditions d'attribution d'une carte de séjour mention "vie privée et familiale" au conjoint étranger d'un ressortissant français)*, cons. 3 à 5.

*soumis au Conseil constitutionnel. Dès lors, le grief dirigé contre la seconde phrase de l'article L. 351-8 du code rural et de la pêche maritime doit être écarté »<sup>36</sup>.*

\* Cette exigence que le grief soit « bien dirigé » (c'est-à-dire qu'il vise la disposition qui est à la source de l'inconstitutionnalité alléguée) revêt une importance particulière lorsqu'un grief tiré de l'incompétence négative du législateur est soulevé, dès lors que le contrôle de ce grief n'a pas vocation à se déployer dans toutes les directions possibles à partir d'une disposition « prétexte », mais doit au contraire être borné par le contenu propre à cette dernière et, à défaut, pouvoir être adressé à d'autres dispositions.

Si depuis sa décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, le Conseil considère « *que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit* »<sup>37</sup>, l'appréciation de cette condition a été progressivement précisée, notamment à l'occasion de l'examen de dispositions relatives au droit des personnes détenues.

- Dans sa décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013<sup>38</sup>, le Conseil était saisi de dispositions de l'article 717-3 du CPP énonçant que « *Les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail* ». Les requérants reprochaient à ces dispositions de priver les personnes détenues de toutes les garanties légales d'exercice des droits et libertés reconnus par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 en excluant que leurs relations de travail puissent faire l'objet d'un contrat, tout en n'organisant pas le cadre légal du travail en détention. Si leur critique ne reposait pas *expressis verbis* sur un grief d'incompétence négative, elle en intégrait la teneur en dénonçant l'insuffisance du cadre légal applicable au travail en prison.

Après avoir rappelé qu'« *il appartient [...] au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le droit pénal et la procédure pénale, de déterminer les conditions et les modalités d'exécution des peines privatives de liberté dans le respect de la dignité de la personne* », le Conseil a constaté que les principales règles législatives relatives aux conditions de travail

---

<sup>36</sup> Décision n° 2017-626 QPC du 28 avril 2017, *Société La Noé père et fils (Application des procédures collectives aux agriculteurs)*, paragr. 6.

<sup>37</sup> Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, Fédération de l'énergie et des mines – Force ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale), cons. 3.

<sup>38</sup> Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, *M. Yacine T. et autre (Absence de contrat de travail pour les relations de travail des personnes incarcérées)*.

des personnes détenues figuraient dans l'article 717-3 du CPP, dont les dispositions autres que celles contestées intéressent également le travail en prison. Il a également pris en compte les dispositions figurant aux articles 22 et 33 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Le Conseil constitutionnel a constaté que les dispositions contestées, qui se bornaient à prévoir que les relations de travail des personnes incarcérées ne font pas l'objet d'un contrat de travail, « *ne port[ai]ent, en elles-mêmes, aucune atteinte aux principes énoncés par le Préambule de 1946* »<sup>39</sup>. Il les a donc déclarées conformes à la Constitution.

- Dans sa décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015, le Conseil constitutionnel a contrôlé l'article 33 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui prévoit notamment que la participation des personnes détenues aux activités professionnelles organisées dans les établissements pénitentiaires donne lieu à l'établissement d'un acte d'engagement par l'administration pénitentiaire<sup>40</sup>.

Dans des termes qui faisaient directement écho à la décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 précitée, le requérant soutenait notamment que ces dispositions, en n'organisant pas le cadre légal du travail des personnes incarcérées, privaient ces personnes de l'ensemble des garanties légales d'exercice des droits et libertés reconnus par les cinquième à huitième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ainsi que de ceux reconnus par les dixième et onzième alinéas de ce Préambule.

Pour répondre à ces griefs tirés de l'incompétence négative, le Conseil a apprécié si les incompétences négatives alléguées par le requérant pouvaient prospérer à l'encontre de la disposition critiquée. En effet, comme le souligne le commentaire de cette décision, « *il ne suffit pas pour le requérant de dénoncer une insuffisance du législateur, il faut encore que cette insuffisance transforme la disposition contestée en une disposition recelant une inconstitutionnalité au regard d'un droit ou liberté déterminé* », et « *pour cela, il est nécessaire que l'application de la disposition elle-même puisse entraîner une atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, que cette atteinte ne résulte pas en réalité de l'application d'une autre disposition légale et qu'aucune disposition légale ne prévoie les garanties nécessaires* ».

---

<sup>39</sup> Décision n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013, précitée, cons. 9.

<sup>40</sup> Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015, *M. Johny M. (Acte d'engagement des personnes détenues participant aux activités professionnelles dans les établissements pénitentiaires)*.

C'est seulement si le grief à l'encontre de la disposition contestée satisfait à ces trois conditions que le Conseil constitutionnel s'interroge sur la question de l'éventuelle absence de garanties légales suffisantes au sein de cette disposition.

Dans cette affaire, le premier alinéa de l'article 33 prévoyait notamment que l'acte d'engagement doit énoncer les droits et obligations professionnels de la personne détenue ainsi que ses conditions de travail et sa rémunération. Après avoir constaté qu'en l'absence d'autres garanties légales, ces dispositions pouvaient le cas échéant porter atteinte à un droit ou une liberté, le Conseil constitutionnel a recherché si ce grief ne portait pas en réalité sur une autre disposition législative et si aucune disposition légale ne prévoyait les garanties nécessaires au respect des exigences constitutionnelles.

En ce qui concerne les droits à des moyens convenables d'existence, à la protection de la santé et à la protection sociale, fondés sur les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel a pris en compte le fait que des dispositions législatives autres que celles critiquées par la QPC, par exemple l'article 717-3 du code de procédure pénale qui définit les modalités de fixation de la rémunération du travail en détention, portaient spécifiquement sur la santé et la protection sociale.

Le Conseil constitutionnel a donc estimé que le grief d'incompétence négative allégué sur le fondement de ces droits ne pouvait être utilement dirigé contre l'article 33 de la loi pénitentiaire, c'est-à-dire qu'il était inopérant. Il a jugé que « *le grief tiré de la méconnaissance de l'étendue de sa compétence par le législateur dans des conditions affectant par elles-mêmes les droits qui découlent des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, qui n'est pas dirigé à l'encontre des dispositions législatives relatives à la protection de la santé et à la protection sociale des personnes détenues, doit être écarté* »<sup>41</sup>. C'est ici la deuxième des trois conditions précitées qui faisait défaut : le grief était mal dirigé.

#### **D. – L'application à l'espèce**

Après avoir rappelé la lettre de l'article 88-2 de la Constitution, le Conseil a rappelé, dans la lignée de ses décisions n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013 et n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013 précitées, que « *par ces dispositions particulières, le constituant a entendu lever les obstacles constitutionnels s'opposant à l'adoption des dispositions législatives découlant nécessairement des actes pris par les*

---

<sup>41</sup> Décision n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015 précitée, cons. 7. Quoique non précisées par la décision elle-même, ces autres dispositions sont mentionnées dans le commentaire.

*institutions de l'Union européenne relatives au mandat d'arrêt européen. Par suite, il appartient 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 » (paragr. 5).*

Le Conseil a ensuite relevé que la décision-cadre du 13 juin 2002 visait, par l'instauration du MAE, à simplifier et accélérer l'arrestation et la remise entre les États de l'Union européenne des personnes recherchées pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté (paragr. 6).

Puis, il a constaté que l'article 695-11 du CPP avait pour seul objet de reprendre des dispositions de cette directive-cadre en reproduisant la définition du MAE prévue au 1 de son article 1<sup>er</sup> et en attribuant, en application de son article 6, à l'autorité judiciaire la compétence pour mettre en œuvre cette procédure (même paragr.).

Le Conseil a alors souligné, d'une part, que les dispositions contestées de l'article 695-11 du CPP ne font que prévoir cette attribution de compétence (paragr. 7) et, d'autre part, que « *les conditions dans lesquelles une personne condamnée en France peut être remise à un autre État membre de l'Union européenne pour effectuer sa peine, le cas échéant en application de la condition de renvoi à laquelle cet État a subordonné l'exécution du mandat d'arrêt européen, sont définies à l'article 728-15 du code de procédure pénale, dont le Conseil constitutionnel n'est pas saisi* » (paragr. 8).

Le Conseil en a déduit que l'absence alléguée de recours contre l'application de cette condition de renvoi ne pourrait résulter, en tout état de cause, que de ce dernier article et non des dispositions contestées (paragr. 9).

Par conséquent, tout en constatant que les dispositions contestées découlaient nécessairement de la décision-cadre dont elles ne faisaient que reprendre certaines dispositions – elles ne procédaient donc pas de l'exercice par le législateur d'une marge d'appréciation – et, de manière implicite, qu'il n'était pas nécessaire de saisir la CJUE d'une question préjudicielle, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la présente QPC (paragr. 10).