

# LA FRANCE ET LA COOPÉRATION PÉNALE EN EUROPE

PAR

LIONEL RINUY (\*)

La coopération pénale en Europe s'est considérablement développée depuis la création de l'Union européenne par le Traité de Maastricht signé le 7 février 1992. Une nouvelle architecture était alors inventée, reposant sur trois piliers : à côté du classique droit communautaire, devenu premier pilier, les deuxième et troisième piliers, respectivement consacrés à la politique étrangère et de sécurité commune et à la justice et aux affaires intérieures, adoptaient la méthode intergouvernementale dominée, en particulier, par la règle de l'unanimité. Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, a confirmé cette architecture et exprimé avec force l'objectif qu'à la libre circulation dans l'Union européenne correspond un espace de sécurité et de justice. A cette fin, il a rénové les instruments juridiques applicables en matière de justice et d'affaires intérieures. La convention, instrument classique du droit international, demeure inscrite parmi les possibilités données au législateur de l'Union européenne aux termes de l'article 34 du Traité sur l'Union européenne (TUE), mais est, en réalité, très vite tombée en désuétude dès qu'ont été mis en place des instruments permettant d'éviter les longues procédures de ratification. Ces nouveaux instruments juridiques sont la décision-cadre, destinée au rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres et proche de la directive communautaire, et la décision, qui peut être arrêtée à tout autre fin et est obligatoire. La coopération pénale a bénéficié pleinement de cette évolution, qui a mis fin à l'exigence systématique de ratification, responsable de délais qui, trop souvent, discréditaient les réalisations opérées.

Toutefois, la décision-cadre et la décision sont expressément privées de tout effet direct, aux termes de l'article 34 du TUE. En outre, dans le troisième pilier et, notamment, en matière de coopération judiciaire pénale, il n'existe pas d'équivalent au règlement communautaire qui entre en application directement dans les Etats membres. Dès lors, l'efficacité de la coopération pénale au sein de l'Union européenne tient étroitement à la capacité des

(\*) Magistrat et conseiller, chef de secteur « Espace judiciaire européen » au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

Etats membres de transposer les normes européennes dans les délais impartis.

L'année 2003 a permis à la France de faire un pas très important dans la transposition des textes de l'Union européenne en matière de coopération pénale. Ce pas en avant était une exigence au regard des réalisations récentes au sein de l'Union européenne. Les progrès de la construction de l'Europe judiciaire en matière pénale ont, en effet, été considérables à la suite des événements du 11 septembre 2001, à commencer par l'accord sur le mandat d'arrêt européen (1).

Il convient, du reste, de rappeler que la négociation de la décision-cadre « relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres » (2), adoptée le 13 juin 2002, a duré moins de trois mois, ce qui est tout à fait inhabituel. En effet, ce texte extrêmement important a été l'objet d'un accord politique dès la mi-décembre 2001, le délai ultérieur de quelque six mois jusqu'à l'adoption formelle correspondant au travail des juristes-linguistes et au temps nécessaire pour la levée des dernières réserves parlementaires.

Cependant, d'autres textes européens importants devaient, également, être transposés ou mis en œuvre avant le 31 décembre 2003. Le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité défendu par le garde des Sceaux (projet de loi dit « Perben ») comportait, à cette fin, des dispositions spécifiques à la simplification de l'entraide judiciaire pénale et à l'introduction d'Eurojust et des équipes communes d'enquête dans le Code de procédure pénale. La transposition du mandat d'arrêt européen et la modernisation de la loi du 10 mars 1927 pour prendre en compte les Conventions de 1995 et 1996 relatives à l'extradition devaient faire l'objet de textes distincts. Les contraintes du calendrier parlementaire ont dicté une solution différente, si bien que le projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité défendu par le garde des Sceaux (projet de loi dit « Perben II »), opportunément amendé par le Sénat, est devenu le vecteur unique des transpositions réalisées.

#### LA MISE EN PLACE DU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN

La mise en place du mandat d'arrêt européen était, assurément, le principal défi pour la France en 2003, dans le domaine de la coopération pénale européenne. En effet, il convenait de confirmer, par des mesures de transposition de qualité et le respect d'un calendrier ambitieux, une volonté politi-

(1) Cf. le point 17 des conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001.

(2) Décision-cadre n° 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, *JOCE*, n° L 190 du 18 juillet 2002, pp. 1s.

que forte qui n'avait pas fait défaut lors de la négociation. Or, l'adoption de ces mesures, imposée par l'instrument européen, se révéla impliquer une révision de la Constitution française préalable à la modification de notre procédure pénale. Il est notable que cette circonstance inédite, s'agissant de la transposition d'un acte de droit dérivé et non d'un traité, n'a pas gravement remis en cause le calendrier imparti.

### *La première concrétisation du principe de reconnaissance mutuelle en matière de coopération judiciaire pénale*

Les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, entièrement consacré à la justice et aux affaires intérieures, ont très fortement marqué la construction de l'espace judiciaire européen. Elles ont, en particulier, érigé la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en « pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union ». Ainsi, toutes les décisions judiciaires rendues dans les Etats membres ont vocation à bénéficier, dans les autres Etats membres, du principe d'assimilation aux décisions nationales.

La décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres occupe une place particulière dans l'édification concrète d'un espace judiciaire européen, dominé par le principe de reconnaissance mutuelle entre les différents systèmes juridiques des Etats membres.

Les conclusions du Conseil européen de Tampere ont prévu la suppression entre les Etats membres de « la procédure formelle d'extradition [...] pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive » et la substitution d'une procédure exclusivement judiciaire à un « ensemble de règles complexes où le dernier mot revient au pouvoir politique » (3). Ainsi, l'adoption du mandat d'arrêt européen témoignait-il avec force de la volonté de mise en œuvre du principe de la reconnaissance mutuelle dans une matière où le poids des traditions et des pratiques aurait pu constituer un obstacle insurmontable.

### *La révision constitutionnelle*

Le gouvernement français avait pris le risque, lors de la négociation, d'une éventuelle révision constitutionnelle préalable à la mise en œuvre de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. Cette approche singulière s'expliquait par la détermination des autorités françaises à franchir, avec le mandat d'arrêt européen, un pas décisif dans l'efficacité de la lutte contre la criminalité transfrontières, ainsi que par un calendrier de négociation hors du commun.

(3) Xavier DE ROUX, *Rapport n° 463 de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle relatif au mandat d'arrêt européen*, 2002.

Une fois la décision-cadre adoptée, dans le souci de garantir la plus grande sécurité juridique aux actes de transposition, le gouvernement a saisi le Conseil d'Etat afin de s'assurer de l'absence d'obstacle constitutionnel – le Conseil constitutionnel ne pouvait, en effet, être interrogé, s'agissant d'un acte de droit dérivé. Le Conseil d'Etat était appelé, notamment, à contrôler l'exclusion pour l'Etat d'exécution du droit de se fonder sur le motif tiré du caractère politique de l'infraction pour refuser la remise à l'Etat d'émission de la personne recherchée. Il a également examiné la décision-cadre au regard de l'extradition des nationaux, de l'abandon de la règle de double incrimination, de l'amnistie, de la prescription, du droit d'asile et du but politique d'une demande de remise mais a considéré que les innovations réalisées ne paraissaient pas contrevenir à des principes ou à des règles constitutionnels. En revanche, dans son avis rendu le 26 septembre 2002, il a retenu que la mise à l'écart du droit de refuser l'extradition, pour les infractions que l'Etat français considérait à caractère politique, mettait en cause un principe fondamental reconnu par les lois de la République et ayant valeur constitutionnelle.

Le gouvernement, tout en relevant le caractère très théorique du risque d'inconstitutionnalité ainsi soulevé, a donc entrepris de modifier la Constitution. Le projet de loi constitutionnelle relatif au mandat d'arrêt européen, présenté le 14 novembre 2002, prévoyait de compléter l'article 88-2 de la Constitution par un troisième alinéa énonçant que « *sont fixées par la loi les règles relatives au mandat d'arrêt européen conformément aux dispositions des décisions-cadres prises par le Conseil de l'Union européenne* », le pluriel ayant pour objet la prise en compte d'éventuelles décisions-cadres ultérieures portant sur le même objet (4).

M. Xavier de Roux, rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, a constaté la prudence du gouvernement, qui aurait pu choisir de constitutionnaliser le principe de reconnaissance mutuelle, mais a proposé, compte tenu des réformes institutionnelles envisagées dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, une rédaction ne faisant pas référence aux décisions-cadres : « *la loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen* ». Cette rédaction a été approuvée par le Sénat et soumise au Parlement réuni en Congrès le 17 mars 2003, qui l'a adoptée à une très large majorité (826 voix pour, 49 contre), retenant qu'il s'agissait d'une étape essentielle de la construction d'un espace européen de sécurité, de liberté et de justice indispensable à la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière.

(4) Cf. l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle relatif au mandat d'arrêt européen enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2002 (n° 378).

*La transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres*

Les contraintes du calendrier parlementaire n'ont finalement pas permis au gouvernement de saisir le Parlement d'un projet de loi spécifique aux mesures de transposition nécessaires pour mettre en place le mandat d'arrêt européen. La transposition a donc procédé d'un amendement de M. Pierre Fauchon, lors de l'examen par le Sénat, en première lecture, du projet de loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité défendu par le garde des Sceaux (projet de loi dit « Perben II »).

Un nouveau chapitre IV du mandat d'arrêt européen et des procédures de remise entre Etats membres résultant de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 a ainsi été ajouté par le Sénat, en première lecture, au Titre X du Code de procédure pénale, consacré à l'entraide judiciaire internationale. Ce chapitre comporte 41 articles, numérotés 695-11 à 695-51, organisés en quatre sections. La numérotation demeurant provisoire, à l'issue de la deuxième lecture du projet de loi par l'Assemblée nationale, le 27 novembre 2003, le choix a été fait d'une présentation globale, suivant l'architecture du texte et complétée par certaines références aux articles de la décision-cadre elle-même.

La section 1, « Dispositions générales » (articles 695-11 à 695-14-1) comprend la définition du mandat d'arrêt européen qui est, aux termes de la décision-cadre, « *une décision judiciaire émise par un Etat membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat membre 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* » (5), le principe de la compétence des autorités judiciaires pour adresser ou exécuter un mandat d'arrêt européen (6), le champ d'application (7) du mandat d'arrêt européen et son contenu (8), enfin l'obligation de traduction (9). L'Assemblée nationale a, en outre, inséré dans cette première section la disposition (10) selon laquelle « *un signalement dans le Système d'information Schengen, accompagné des informations prévues [...] vaut mandat d'arrêt européen* », qui ouvrirait la section 3 dans le texte adopté au Sénat.

La section 2, « Dispositions relatives à l'émission d'un mandat d'arrêt européen par les juridictions françaises » (articles 695-15 à 695-20) régit les conditions d'émission et les effets du mandat d'arrêt européen. Les condi-

(5) Premier paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> de la décision-cadre.

(6) A rapprocher de l'article 6 de la décision-cadre.

(7) Premier paragraphe de l'article 2 de la décision-cadre.

(8) Premier paragraphe de l'article 8 de la décision-cadre. Le renvoi aux formes prévues par le formulaire en annexe de la décision-cadre, qui figurait dans le texte du Sénat, a été écarté par l'Assemblée nationale, qui a considéré qu'il n'avait pas sa place dans la partie législative du Code de procédure pénale.

(9) Paragraphe 2 de l'article 8 de la décision-cadre.

(10) Reprise de l'article 9, paragraphe 3, de la décision-cadre.

tions d'émission sont les suivantes : le ministère public a compétence « pour assurer, sous la forme d'un mandat d'arrêt européen, l'exécution des mandats d'arrêt décernés par les juridictions d'instruction, de jugement ou d'application des peines » ou « pour poursuivre [...] l'exécution des peines privatives de liberté égales ou supérieures à quatre mois d'emprisonnement prononcées par les juridictions de jugement » (11). La transmission d'un mandat d'arrêt européen (12), selon que la personne recherchée se trouve ou non dans un lieu connu sur le territoire d'un autre Etat membre, est faite directement par le ministère public, « par tout moyen laissant une trace écrite, dans des conditions permettant à l'autorité judiciaire d'exécution d'en vérifier l'authenticité », ou par la voie du Système d'information Schengen (SIS), du système de télécommunication sécurisé du Réseau judiciaire européen (RJE) voire d'Interpol, dans les mêmes conditions.

Les effets du mandat d'arrêt européen sont déterminés au regard du principe de spécialité, selon lequel « une personne qui a été remise ne peut être poursuivie, condamnée ou privée de liberté pour une infraction commise avant sa remise autre que celle qui a motivé sa remise » (13). La loi française rappelle ce principe, dans des termes très proches, se référant toutefois à « un fait quelconque » et non à « une infraction », et énonce, dans un ordre différent de celui choisi par la décision-cadre, les exceptions (14) tenant à la renonciation expresse de la personne, au consentement de l'autorité judiciaire qui l'a remise, à la circonstance que la personne recherchée, ayant eu la possibilité de le faire, n'a pas quitté le territoire national dans les quarante-cinq jours suivant sa libération définitive ou y est retournée volontairement (15) après l'avoir quitté et, enfin, au cas où l'infraction n'est pas punie d'une peine d'emprisonnement. Dans le cas où la renonciation de la personne intervient après la remise, la loi transpose les conditions particulières prévues par la décision-cadre : la renonciation est donnée devant la juridiction dont la personne relève après sa remise et il en est dressé procès-verbal ; l'intéressé, assisté le cas échéant de son avocat et, s'il y a lieu, d'un interprète, est informé des conséquences juridiques de sa renonciation et de son caractère irrévocable ; il lui en est donné acte et la décision précise les faits pour lesquels elle est intervenue. La loi énonce expressément, à cette occasion, le caractère irrévocable de la renonciation, qui ressort du paragraphe 4 de l'article 13 de la décision-cadre, ce texte permettant toutefois aux Etats membres de prévoir que « le consentement et, le cas échéant, la renonciation, peuvent être révocables, selon les règles applicables en droit interne ».

(11) L'autorité judiciaire compétente étant déterminée selon le droit interne aux termes de l'article 6 de la décision-cadre.

(12) Cf. articles 9 et 10 de la décision-cadre.

(13) Paragraphe 2 de l'article 27 de la décision-cadre.

(14) Ces exceptions sont à rapprocher respectivement de celles prévues aux e) et f), au g), au a) et aux b) et c) du paragraphe 3 de l'article 27 de la décision-cadre.

(15) L'adverbe ne figurait pas dans la décision-cadre.

Le principe est posé (16) que la personne remise en vertu d'un mandat d'arrêt européen ne peut être remise à un autre Etat membre pour un fait antérieur à la remise, sauf dans le cas où cette personne ne bénéficie pas de la règle de la spécialité, accepte expressément d'être livrée à un autre Etat membre ou lorsque l'autorité judiciaire de l'Etat membre d'exécution y consent expressément. En outre, la personne ne peut être extradée vers un Etat non membre de l'Union européenne sans le consentement de l'autorité compétente de l'Etat membre qui l'a remise. La demande de consentement est adressée par le ministère public à l'autorité judiciaire de l'Etat d'exécution, dans une langue officielle de cet Etat; elle doit contenir les renseignements prévus pour le mandat d'arrêt européen (17) et, le cas échéant, être accompagnée du procès-verbal consignait les déclarations faites par la personne remise.

La section 3 traite des « *dispositions relatives à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen décerné par les juridictions étrangères* » (articles 695-21 à 695-46). Parmi les conditions d'exécution, les motifs de non-exécution obligatoire du mandat d'arrêt européen (18) sont cités en premier lieu : il s'agit des cas dans lesquels l'autorité judiciaire de l'Etat membre d'exécution doit refuser l'exécution du mandat. En ce qui concerne le premier motif, tiré de l'amnistie, la loi française se réfère aux « *faits pour lesquels [le mandat] a été émis* », qui doivent relever de la compétence des juridictions françaises, plutôt qu'à « *l'infraction [...] à la base du mandat* ». Le deuxième motif est l'existence d'une décision définitive « *pour les mêmes faits* », rendue par les autorités judiciaires françaises ou par celles d'un Etat membre (19) ou d'un Etat tiers (20), à condition, en cas de condamnation, que la peine ait été exécutée en cours d'exécution ou ne puisse plus être ramenée à exécution selon les lois de l'Etat de la condamnation. A cet égard, la loi française assimile la décision d'un Etat tiers à celle d'un Etat membre, alors que la décision-cadre, dans le premier cas, ne retient qu'un motif de non-exécution facultative. Le troisième motif bénéficie à la personne qui ne peut, selon la décision-cadre, « *en raison de son âge, être tenue pénalement responsable des faits à l'origine de ce mandat selon le droit de l'Etat membre d'exécution* »; la loi précise qu'il s'agit de la personne âgée de moins de treize ans. Un quatrième motif de non-exécution obligatoire figure dans la loi française, alors que la décision-cadre (21) n'en faisait qu'un motif facultatif : il s'agit de la prescription – de l'action publique ou de la peine – « *si les faits pouvaient être poursuivis et jugés par la juridiction française* ».

(16) Cf. article 28 de la décision-cadre.

(17) Cf. paragraphe 4 de l'article 27 de la décision-cadre.

(18) Cf. article 3 de la décision-cadre.

(19) Cf. 2) de l'article 3 de la décision-cadre.

(20) Cf. 5) de l'article 4 de la décision-cadre.

(21) Cf. 4) de l'article 4 de la décision-cadre.

Enfin, la loi a donné son plein effet à la clause de sauvegarde figurant à la deuxième phrase du considérant n° 12 de la décision-cadre, en érigeant en motif de non-exécution obligatoire le fait qu'il soit « *établi que ledit mandat d'arrêt [ait] été émis dans le but de poursuivre ou de condamner une personne en raison de son sexe, de sa race, de sa religion, de son origine ethnique, de sa nationalité, de sa langue, de ses opinions politiques ou de son orientation sexuelle, ou qu'il peut être porté atteinte à la situation de cette personne pour l'une de ces raisons* ». La décision-cadre se limitait, à cet égard, à rappeler que rien dans son texte ne pouvait « *être interprété comme une interdiction de refuser la remise d'une personne [...] s'il y [avait] des raisons de croire, sur la base d'éléments objectifs* » en un tel but du mandat d'arrêt.

La loi rappelle également le principe de la double-incrimination, à savoir que « l'exécution d'un mandat d'arrêt est [...] refusée si le fait faisant l'objet dudit mandat d'arrêt ne constitue pas une infraction au regard de la loi française », avant d'énumérer la liste des trente-deux catégories d'infractions qui, lorsqu'elles sont, aux termes de la loi de l'Etat membre d'émission, punies d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'une durée égale ou supérieure à trois ans, conduisent, par dérogation, à exécuter le mandat sans contrôle de la double-incrimination. Ce faisant, sont transposés les paragraphes 2 et 4 de l'article 2 de la décision-cadre dans une présentation différente. En effet, la décision-cadre énonce les infractions qui donnent lieu à remise sans contrôle de la double-incrimination (22) avant de prévoir que, pour les autres infractions, la remise peut être subordonnée à ce contrôle (23). La loi de transposition dispose également que, lorsque le principe de la double-incrimination n'est pas applicable, la qualification juridique des faits et la détermination de la peine encourue relèvent de l'appréciation exclusive de l'autorité judiciaire de l'Etat membre d'émission et que « l'exécution d'un mandat d'arrêt européen ne pourra être refusée au motif que la loi française n'impose pas le même type de taxes ou d'impôts ou ne contient pas le même type de réglementation en matière de taxes, d'impôts, de douane et de change que la loi de l'Etat membre d'exécution » (24).

La loi énumère ensuite quatre des motifs de non-exécution facultative prévus par l'article 4 de la décision-cadre : personne faisant l'objet de poursuites devant les juridictions françaises (y compris le cas où celles-ci ont décidé de ne pas engager de poursuites ou d'y mettre fin); personne de nationalité française si les autorités françaises s'engagent à faire procéder à l'exécution de la peine ou de la mesure de sûreté; faits commis, en tout ou en partie, sur le territoire français; infraction commise hors du territoire de l'Etat membre d'émission si la loi française n'autorise pas la poursuite de

(22) Cf. article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre.

(23) Cf. article 2, paragraphe 4, de la décision-cadre.

(24) Conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 de la décision-cadre.



l'infraction lorsqu'elle est commise hors du territoire national. Elle énonce, aussi, l'obligation de motiver tout refus d'exécuter un mandat d'arrêt européen (25). Ensuite est définie la procédure d'exécution du mandat d'arrêt européen : modalités d'exécution du mandat ; droits de la personne arrêtée, qui doit être conduite dans les quarante-huit heures, pendant lesquelles les dispositions des articles 63-1 à 63-5 du Code de procédure pénale sont applicables, devant le procureur général territorialement compétent et est informée par celui-ci, dans une langue qu'elle comprend, de l'existence et du contenu du mandat ainsi que du droit d'être assisté par un avocat. Il est précisé que le procureur général ordonne l'incarcération de la personne recherchée, sauf garantie suffisante de sa représentation à tous les actes de la procédure, et avise dans les meilleurs délais le ministre de la Justice.

La comparution devant la Chambre de l'instruction est l'objet de dispositions précises. La personne comparaît, dans les cinq jours ouvrables après sa présentation au procureur général, devant cette juridiction, qui statue, en principe, en audience publique et peut autoriser l'Etat membre d'émission à intervenir, sans toutefois devenir partie à la procédure. Les modalités de la décision sont définies (26), selon que la personne déclare ou non consentir à sa remise : dans le premier cas, la chambre de l'instruction, si elle constate que les conditions légales sont remplies, rend, dans les sept jours, un arrêt, non susceptible de recours, « *par lequel elle donne acte à la personne recherchée de son consentement à être remise ainsi que, le cas échéant, de sa renonciation à la règle de la spécialité et accorde la remise* » ; dans le second cas, elle statue, par décision motivée, dans le délai de vingt jours. La loi permet à la Chambre de l'instruction de subordonner l'exécution du mandat à deux garanties à fournir par l'Etat d'émission (27) : la possibilité de former, dans cet Etat, opposition à la décision rendue en son absence, à défaut de citation à personne ou d'autre information sur la date et le lieu de l'audience ; s'agissant d'un ressortissant français, le renvoi en France pour y subir la peine ou la mesure de sûreté prononcée pour les faits objet du mandat. La Chambre de l'instruction peut également, en cas d'insuffisance des informations initialement communiquées, demander à l'Etat membre d'émission des informations complémentaires, à fournir dans les dix jours. La décision-cadre évoquait la « *fourniture d'urgence* » de ces informations tout en laissant l'autorité judiciaire d'exécution libre de fixer une date limite pour leur réception (28).

La personne concernée a la possibilité de demander à tout moment sa mise en liberté à la Chambre de l'instruction. Celle-ci peut également ordonner la mainlevée ou la modification du contrôle judiciaire, d'office, sur les

(25) Cf. article 17, paragraphe 6, de la décision-cadre.

(26) Cf. articles 13 et 17 de la décision-cadre.

(27) Cf. article 5, paragraphes 1 et 3, de la décision-cadre.

(28) Cf. article 15, paragraphe 2, de la décision-cadre.

réquisitions du procureur général ou à la demande de la personne recherchée, et décerner mandat d'arrêt à l'encontre de cette dernière, sur les réquisitions du ministère public, si elle se soustrait aux obligations du contrôle judiciaire ou entend manifestement se dérober à l'exécution du mandat d'arrêt européen. La chambre de l'instruction doit statuer dans les quinze jours de la réception de la demande de mise en liberté, de mainlevée ou de modification du contrôle judiciaire et, si l'intéressé a été appréhendé, doit examiner la demande de mandat d'arrêt dans les dix jours de la mise sous écrou, le dépassement de ce délai entraînant sa mise en liberté d'office. Le ministère public et la personne recherchée, assistée, le cas échéant, de son avocat et, s'il y a lieu, en présence d'un interprète, sont entendus lors de chacune de ces procédures.

La remise de la personne recherchée est l'objet de plusieurs dispositions. Le procureur général doit prendre les mesures nécessaires pour que la remise à l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission intervienne dans les dix jours suivant la date de la décision définitive de la Chambre de l'instruction; en cas de force majeure, il en informe cette autorité judiciaire et convient avec elle d'une nouvelle date, qui fait également courir un délai de dix jours; à l'expiration de ces délais, la personne recherchée est remise d'office en liberté, sauf lorsqu'elle doit purger une peine en raison d'un autre fait. La Chambre de l'instruction peut surseoir à la remise pour des raisons humanitaires sérieuses : la loi française se réfère notamment à l'âge, qui n'était pas expressément visé par la décision-cadre, ou à l'état de santé (29). Elle peut également, après avoir statué sur l'exécution du mandat d'arrêt, différer la remise de la personne recherchée ou décider sa remise temporaire (30). Enfin, la loi énonce que « *lors de la remise, le procureur général mentionne la durée de la détention subie sur le territoire national du fait de l'exécution du mandat d'arrêt européen* », conformément à la décision-cadre qui prescrit, également, à l'Etat membre d'émission de déduire de la durée totale de privation de liberté toute période de détention résultant de l'exécution du mandat (31).

Enfin, des cas particuliers sont traités dans cette section. Il s'agit de la remise d'objets (32) qui peuvent servir de pièces à conviction ou ont été acquis par la personne recherchée du fait de l'infraction, du choix à opérer en cas de pluralité de mandats d'arrêt européens à l'encontre de la même personne ou en cas de conflit entre un mandat d'arrêt européen et une demande d'extradition présentée par un Etat tiers (33), de l'information à donner par le procureur général en cas de retard dans l'exécution au-delà du

(29) Le paragraphe 4 de l'article 23 de la décision-cadre se réfère à la mise en danger manifeste de « *la vie ou [de] la santé de la personne protégée* ».

(30) Cf. article 24 de la décision-cadre.

(31) Cf. article 26, paragraphes 1 et 2, de la décision-cadre.

(32) Cf. article 29 de la décision-cadre.

(33) Cf. article 16 de la décision-cadre.

délai de soixante jours voire, dans des cas spécifiques, de quatre-vingt-dix jours fixé par la décision-cadre (34), et enfin de l'obligation, pour la Chambre de l'instruction, de statuer dans les vingt jours du prononcé d'un arrêt de cassation avec renvoi. La loi règle également la situation dans laquelle un mandat d'arrêt européen a été émis pour l'exercice de poursuites pénales (35) : la Chambre de l'instruction « accède à toute demande d'audition [...] présentée par l'autorité judiciaire de l'Etat membre d'émission » ou peut accepter le transfèrement temporaire de la personne recherchée si cette dernière y consent. Enfin, est prévue la compétence de la Chambre de l'instruction pour la poursuite d'autres infractions que celles ayant motivé la demande ou la remise de la personne recherchée à un autre Etat membre.

La section 4, « Transit » (articles 695-47 à 695-51), transpose l'article 25 de la décision-cadre. Le transit, à travers le territoire français, d'une personne recherchée en vertu d'un mandat d'arrêt européen est autorisé par le ministre de la Justice; lorsque la personne recherchée est de nationalité française, l'autorisation peut être subordonnée à son renvoi ultérieur en France pour y subir la peine privative de liberté éventuellement prononcée. En revanche, le transit est refusé, ce que permet la décision-cadre, si le mandat d'arrêt européen a été émis pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté.

#### L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ENTRAIDE JUDICIAIRE INTERNATIONALE

La France, malgré l'importance du mandat d'arrêt européen, n'était pas mobilisée par ce seul chantier. Ainsi, l'article 6 du projet de loi « Perben II », déposé le 9 avril 2003 par le gouvernement, avait pour objet une réécriture complète du Titre X du Livre IV du Code de procédure pénale, relatif à l'entraide judiciaire internationale. Cette réécriture visait, à la fois, à consacrer l'existence d'Eurojust et à introduire dans le Code de procédure pénale les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la Convention du 29 mai 2000 « relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne », en clarifiant et en simplifiant les conditions de transmission et d'exécution des commissions rogatoires internationales et en permettant la constitution d'équipes communes d'enquête, également prévue par une décision-cadre du 13 juin 2002.

Le propos de cette courte présentation n'est pas de traiter des règles de l'extradition. Il y a lieu, toutefois, de rappeler que la France a décidé d'appliquer la procédure d'extradition aux faits commis avant le 1<sup>er</sup> novembre

(34) Cf. article 17, paragraphes 3 et 4, de la décision-cadre.

(35) Cf. articles 18 et 19 de la décision-cadre.

1993, date d'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (36). Il convenait, dès lors, de moderniser la loi du 10 mars 1927 afin de prendre en compte les apports des Conventions du 10 mars 1995 – instaurant une procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne – et du 27 septembre 1996 – relative à la procédure d'extradition entre les Etats membres. Le gouvernement avait déposé au Sénat un projet de loi, dans la perspective de la ratification de ces Conventions, en mai 2002. Le Sénat en a repris les principales dispositions, aux termes d'un amendement au projet de loi « Perben II », qui réécrit la loi du 10 mars 1927 et l'intègre au Code de procédure pénale, dans un nouveau chapitre V (articles 696-1 à 696-48), consacré à l'extradition, au sein du Titre X du Livre IV. Il convient en particulier de signaler la section 3 de ce chapitre, consacrée à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne (articles 696-25 à 696-33).

### *L'entrée d'Eurojust dans la procédure pénale française*

L'unité Eurojust, qui succède à l'« Unité provisoire de coopération judiciaire » (37) en fonction depuis le 1<sup>er</sup> février 2001, a été instituée par la décision du Conseil du 28 février 2002 (38), en tant qu'organe de l'Union, doté de la personnalité juridique. Après une installation à Bruxelles de l'Unité provisoire, puis une installation provisoire à La Haye, l'unité Eurojust a vu son siège définitivement fixé à La Haye par une décision du Conseil européen du 13 décembre 2003. Agissant en tant que collègue ou par l'intermédiaire d'un représentant national, elle est chargée de promouvoir et d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités compétentes des Etats membres de l'Union européenne dans toutes les enquêtes et poursuites relevant de sa compétence.

Il était imparti aux Etats membres de mettre, si nécessaire, leur droit national en conformité avec la décision institutive au plus tard le 6 septembre 2003 (39). Au sein du chapitre II, consacré aux « *dispositions propres à l'entraide entre la France et les autres Etats membres de l'Union européenne* », selon l'intitulé modifié par le Sénat, les sections 3 et 4 sont respectivement relatives à l'unité Eurojust proprement dite et au représentant national auprès d'Eurojust.

La loi énonce les objectifs (40) ci-dessus rappelés de l'unité Eurojust et précise que celle-ci, par l'intermédiaire de ses représentants nationaux ou en

(36) Cf. la déclaration de la France, prévue à l'article 32 de la décision-cadre, *JOCE*, n° L 190 du 18 juillet 2002, p. 19.

(37) Instituée par la décision du Conseil n° 2000/799/JAI du 14 décembre 2000, *JOCE*, n° L 324 du 21 décembre 2000, pp. 2 et s.

(38) Décision du Conseil n° 2002/187/JAI du 28 février 2002, instituant Eurojust afin de lutter contre les formes graves de criminalité, *JOCE*, n° L 63 du 6 mars 2002, pp. 1s.

(39) Cf. article 42 de la décision du 28 février 2002.

(40) Cf. article 3 de la décision du 28 février 2002.

tant que collègue, peut « *informer le procureur général des infractions dont elle a connaissance et lui demander de faire procéder à une enquête ou de faire engager des poursuites [...], de dénoncer ou de faire dénoncer des infractions aux autorités compétentes d'un autre membre de l'Union européenne [...] ou de faire mettre en place une équipe commune d'enquête* ». Elle peut, encore, demander au procureur général ou au juge d'instruction « *de lui communiquer les informations issues de procédures judiciaires qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses tâches* ». Dans l'hypothèse où le procureur général ou le juge d'instruction saisi ne donne pas suite à une telle demande, la loi prévoit le principe d'une motivation, qui n'est, toutefois, pas obligatoire « *lorsqu'elle peut porter atteinte à la sécurité de la nation ou compromettre le bon déroulement d'une enquête en cours ou la sécurité d'une personne* ». Alors que le texte proposé par le gouvernement pour cette section n'a, par ailleurs, pas été modifié par le Parlement, le Sénat a étendu le champ de la disposition, qui se limitait aux demandes d'Eurojust « *agissant en tant que collègue* » (41), à celles des membres nationaux agissant pour le compte d'Eurojust, dans le souci de permettre à ceux-ci d'exercer leurs missions dans de bonnes conditions. Enfin, la loi prévoit le cas où une demande d'entraide « *nécessite, en vue d'une exécution coordonnée, l'intervention de l'Unité Eurojust* » : la demande peut alors être transmise aux autorités requises, par l'intermédiaire du représentant national intéressé (42).

Le représentant national auprès d'Eurojust est l'objet de dispositions spécifiques. Celles-ci étaient nécessaires, puisque l'article 9 de la décision du Conseil prévoit, notamment, que les membres nationaux d'Eurojust sont soumis au droit national de l'Etat membre pour ce qui concerne leur statut et que chaque Etat membre définit la nature et l'étendue des pouvoirs judiciaires qu'il confère à son membre national sur son territoire. La loi énonce qu'il s'agit d'un magistrat hors hiérarchie, mis à disposition pour une durée de trois ans par arrêté du ministre de la Justice. Celui-ci peut lui adresser des instructions dans les conditions fixées par l'article 30 du Code de procédure pénale. Le représentant national auprès d'Eurojust bénéficie de l'accès aux informations du casier judiciaire national et des fichiers de police judiciaire et peut demander aux autorités judiciaires compétentes communication des informations issues des procédures judiciaires qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Cependant, l'autorité judiciaire sollicitée peut refuser la communication si elle est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la nation ou la différer pour des motifs liés au bon déroulement d'une enquête en cours ou à la sécurité d'une personne.

Le Sénat a ajouté, en première lecture, que le représentant national est informé par le procureur général « *des affaires susceptibles d'entrer dans le*

(41) Conformément à l'article 8 de la décision du 28 février 2002.

(42) Conformément au g) de l'article 6 de la décision du 28 février 2002.

*champ des compétences d'Eurojust et qui concernent au moins deux autres Etats membres de l'Union européenne* » et qu'il est compétent pour recevoir et transmettre au procureur général des informations relatives aux enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

*L'introduction des dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire pénale*

La Convention relative à l'entraide judiciaire pénale entre les Etats membres, établie conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne par acte du Conseil du 29 mai 2000 (43), pose les principes de l'entraide judiciaire pénale sur la base de ceux de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959. Ses dispositions sont, principalement, intégrées dans les sections 1 et 2 du chapitre I<sup>er</sup> du Titre X du Code de procédure pénale et dans la section 1 du chapitre II de ce Titre qui, d'une part, clarifient et simplifient les commissions rogatoires internationales et, d'autre part, précisent les conditions d'exécution de certaines demandes, pour permettre notamment l'utilisation de la vidéo-conférence et le recours aux infiltrations.

La section 1 du chapitre I, « Transmission et exécution des demandes d'entraide » (articles 694 à 694-4), rappelle le principe, en l'absence de convention internationale, en stipulant autrement, d'une transmission par l'intermédiaire du ministère de la Justice des demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires françaises et d'une transmission par la voie diplomatique des demandes émanant des autorités judiciaires étrangères. Elle définit également les modalités pratiques de la transmission directe de ces demandes, en cas d'urgence, qui sont transmises au Procureur de la République ou, lorsque les demandes nécessitent des actes ne pouvant être ordonnés ou exécutés qu'au cours d'une instruction préparatoire, au juge d'instruction.

Les demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires étrangères sont exécutées selon les règles du Code de procédure pénale ou, si l'autorité compétente étrangère le requiert, selon les règles de procédure qu'elle indique, « à condition, sous peine de nullité, que ces règles ne réduisent pas les droits des parties ou les garanties procédurales » prévues par le Code de procédure pénale (44). En outre, le Sénat a précisé la procédure applicable lorsque la demande ne peut être exécutée conformément aux exigences de l'Etat requérant (45) : les autorités françaises en informent dans les meilleurs délais les autorités de l'Etat requérant et indiquent dans quelles conditions

(43) Acte du Conseil n° 2000/C197/01 du 29 mai 2000, établissant, conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, la Convention relative à l'entraide judiciaire pénale entre les Etats membres de l'Union européenne, *JOCE*, n° C197, 12 juillet 2000, pp. 2 et s.

(44) Cf. le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 de la Convention du 29 mai 2000.

(45) Cf. le paragraphe 3 du même article.

la demande pourrait être exécutée; ce après quoi, les autorités compétentes françaises et celles de l'Etat requérant peuvent « *s'accorder sur la suite à réserver à la demande, le cas échéant, en la subordonnant au respect desdites conditions* ». Une clause de sauvegarde est enfin prévue, aux termes de laquelle, si l'exécution d'une demande d'entraide est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la nation, le Procureur de la République la transmet au procureur général, lequel peut saisir le ministère de la Justice, ce dernier appréciant les suites à donner et informant, le cas échéant, l'autorité requérante de ce qu'il ne peut être donné suite, totalement ou partiellement, à sa demande d'entraide.

La section 2 du chapitre I, « Dispositions applicables à certains types d'entraide » (articles 694-5 à 694-9), prévoit que les dispositions de l'article 706-71 du Code de procédure pénale, qui autorise les auditions et interrogatoires par vidéoconférence, sont applicables pour l'exécution simultanée, sur le territoire de la République et à l'étranger, de demandes d'entraide émanant des autorités judiciaires étrangères ou d'actes d'entraide réalisés à la demande des autorités judiciaires françaises (46). La loi organise la possibilité donnée aux agents étrangers, avec l'accord préalable du ministre de la Justice qui peut être assorti de conditions, de poursuivre en France une opération d'infiltration pour une procédure étrangère et autorise les autorités judiciaires françaises à recourir, avec l'accord des autorités judiciaires étrangères, à des agents étrangers pour une telle opération, dans le cadre d'une procédure française (47). Il est renvoyé à l'article 706-87 du Code de procédure pénale, qui prévoit qu'aucune condamnation ne peut être prononcée sur le seul fondement des déclarations d'un agent ayant procédé à une opération d'infiltration, sauf lorsqu'ils déposent sous leur véritable identité.

La section 1 du chapitre II, « Transmission et exécution des demandes d'entraide » (article 695-1), pose le principe, entre la France et les autres Etats membres de l'Union européenne, de la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire entre les autorités judiciaires territorialement compétentes (48), sauf si une convention internationale en stipule autrement ou, par renvoi à l'article 694-4, si la demande est de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de la nation.

### *La création des équipes communes d'enquête*

La possibilité de constituer des équipes communes d'enquête, prévue par l'article 13 de la Convention du 29 mai 2000, a également fait l'objet d'une

(46) Cf. articles 10 et 11 de la convention du 29 mai 2000.

(47) Cf. articles 12 et 14 de la convention du 29 mai 2000.

(48) Cf. article 6 de la convention du 29 mai 2000.

décision-cadre spécifique, adoptée le 13 juin 2002 (49), dont l'article 1<sup>er</sup> dispose que « *les autorités compétentes de deux Etats membres peuvent, d'un commun accord, créer une équipe commune d'enquête, avec un objectif précis et pour une durée limitée, pour effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs Etats membres qui créent l'équipe* ». L'objet d'une équipe commune d'enquête est de donner à des agents étrangers détachés auprès de celle-ci des pouvoirs de police judiciaire analogues à ceux des agents de police français et d'étendre la compétence territoriale des agents français détachés.

Le projet du gouvernement a été modifié en première lecture tant par l'Assemblée nationale, qui a supprimé la référence à la Convention, encore inapplicable, que par le Sénat, qui a considéré inutile une référence à la décision-cadre. Les deux articles constituant la section 2 du chapitre II du Titre X du Code de procédure pénale ne comportent donc plus de référence aux instruments européens.

La loi prévoit, en premier lieu, les modalités de création d'une équipe commune d'enquête : un accord préalable du ministre de la Justice et le consentement des autres Etats membres concernés sont requis et l'autorité judiciaire compétente peut créer une équipe commune d'enquête « *lorsqu'il y a lieu d'effectuer, dans le cadre d'une procédure française, des enquêtes complexes impliquant la mobilisation d'importants moyens et qui concernent d'autres Etats membres* » ou « *lorsque plusieurs Etats membres effectuent des enquêtes relatives à des infractions exigeant une action coordonnée et concertée entre les Etats membres concernés* ». Le Sénat a précisé que les missions de police judiciaire confiées aux agents étrangers détachés nécessitent le consentement des Etats membres ayant procédé à leur détachement. Il a également prévu que les missions des officiers et agents de police judiciaire français détachés auprès d'une équipe commune d'enquête seraient « *définies par l'autorité de l'Etat membre compétente pour diriger l'équipe [...] sur le territoire duquel [elle] intervient* », supprimant la référence à l'autorité judiciaire qui figurait dans le projet du gouvernement.

Les dispositions des sections 1 et 2 du chapitre II du Titre X, applicables à l'entraide entre la France et les Etats membres de l'Union européenne et prévoyant entre eux une coopération renforcée et plus efficace, qu'il s'agisse du principe de transmission directe des demandes ou de la création d'équipes communes d'enquête, peuvent, le cas échéant, être étendues à des Etats non membres, aux termes de l'article 695-10, qui constitue le chapitre III « *Dispositions propres à l'entraide entre la France et certains Etats* ».

L'accent a été mis sur le très important travail de transposition effectué en France au cours de l'année 2003 pour satisfaire aux obligations nées, dans le cadre de l'Union européenne, de précédentes décisions-cadres (man-

(49) Décision-cadre du Conseil n° 2002/465/JAI du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête, *JOCE*, n° L162, 20 juin 2002, pp. 1 et s.



dat d'arrêt européen, équipes communes d'enquêtes), convention (entraide judiciaire pénale) et décision (Eurojust). Cependant, la France a, dans le même temps, participé très activement à la négociation de nombreux textes qui, une fois adoptés, devront être l'objet de mesures de transposition. En 2003, ont ainsi été négociées plusieurs décisions-cadres relatives à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, au gel des avoirs et des éléments de preuve, aux ordres de confiscation et au principe *non bis in idem*. L'expérience des difficultés de transposition parfois rencontrées et l'esprit d'ouverture nécessaire à l'avancée de négociations avec des partenaires plus nombreux doivent se concilier pour que l'espace judiciaire européen continue de se construire avec efficacité et dans le respect des conceptions juridiques qui gouvernent chaque procédure nationale.