

Extradition

Mandat d'arrêt européen

**Circulaire du 13 juillet 2009 présentant les dispositions de la loi du 12 mai 2009
en matière d'entraide pénale internationale**

NOR : JUSD0912717C

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, à Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel ; Monsieur le représentant national à EUROJUST ; Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance ; Mesdames et Messieurs les magistrats du parquet (pour attribution) ; Mesdames et Messieurs les premiers présidents ; Mesdames et Messieurs les présidents ; Mesdames et Messieurs les magistrats du siège ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse ; Messieurs les directeurs régionaux de l'administration pénitentiaire (pour information)

La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a transposé, par création des articles 695-11 à 695-46 du code de procédure pénale, les dispositions de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres. Le même texte a substitué à la loi du 10 mars 1927, qu'il a abrogée, les dispositions des articles 696 à 696-47 du code de procédure pénale relatives à l'extradition.

Visant à répondre aux observations formulées tant par les experts mandatés par le Conseil de l'Union européenne que par les praticiens, la loi du 12 mai 2009 procède à plusieurs modifications techniques destinées à compléter la loi de transposition du 9 mars 2004 ainsi qu'à une simplification des procédures, afin d'accroître l'efficacité de la procédure du mandat d'arrêt européen.

Les dispositions de la loi du 12 mai 2009 relatives à l'entraide pénale internationale sont prévues par l'article 130 de la loi du 12 mai 2009. S'agissant d'une loi de procédure, ces dispositions sont immédiatement applicables aux procédures en cours.

La présente circulaire a pour objet de commenter les nouvelles dispositions introduites par la loi du 12 mai 2009 concernant l'entraide pénale internationale.

1. Dispositions visant à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des mandats d'arrêt européens

*1.1. Faciliter l'émission d'un mandat d'arrêt européen dans l'hypothèse d'une extension
de remise sollicitée par les autorités judiciaires françaises*

Par application du principe de spécialité, une personne remise par un Etat membre à un autre Etat membre, ne peut être poursuivie, condamnée ou privée de liberté pour une infraction commise avant sa remise qu'avec l'autorisation de l'Etat d'exécution (art. 27 de la décision-cadre).

Cette autorisation résulte de la saisine de l'Etat d'exécution sur le fondement d'un nouveau mandat d'arrêt européen émis par les autorités judiciaires de l'Etat d'émission.

Or, en France, seul un mandat d'arrêt décerné par la juridiction d'instruction, de jugement ou d'application des peines, peut être mis à exécution sous la forme d'un mandat d'arrêt européen.

Cette restriction conduit les magistrats, en particulier instructeurs, s'intéressant à un individu déjà remis à la France dans le cadre d'une autre procédure, à décerner mandat d'arrêt, alors même que la personne visée est localisée sur le territoire national et donc normalement uniquement susceptible de voir décerné à son encontre un mandat d'amener.

L'article 1^{er} de la décision-cadre prévoit que le mandat d'arrêt européen est 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, sans désigner les actes supports à ce mandat d'arrêt européen en droit national.

Le mandat d'amener, qui se traduit par l'arrestation de la personne par les services de police aux fins de présentation au juge, peut donc entrer dans la catégorie des actes visés par ce texte et de la sorte servir de fondement à l'émission par le ministère public d'un mandat d'arrêt européen.

L'article 130, alinéa 2, modifie ainsi l'article 695-16 du code de procédure pénale en conférant au ministère public la faculté d'émettre un mandat d'arrêt européen sur le fondement d'un mandat d'amener émis par une juridiction de jugement, d'instruction ou d'application des peines, lorsqu'une personne a déjà été remise à la France et qu'elle fait l'objet d'une demande d'extension de remise pour d'autres faits.

1.2. Favoriser l'exécution du mandat d'arrêt européen en accroissant les pouvoirs du procureur général

Le code de procédure pénale n'ouvre aucune possibilité au magistrat du ministère public chargé de la mise à exécution d'un mandat d'arrêt européen étranger de faire procéder à la recherche et à l'interpellation d'une personne localisée en vue d'engager la procédure. Il en est de même lorsque la personne recherchée a été laissée en liberté par le procureur général avant sa présentation devant la chambre de l'instruction.

Pratiquement, cette situation fait du refus délibéré de déférer aux convocations des autorités en charge de l'exécution un moyen d'échapper à la remise à l'Etat requérant.

De même, dans l'hypothèse d'un individu laissé en liberté après que la décision de la chambre de l'instruction a acquis un caractère définitif, si le procureur a bien la faculté d'ordonner l'arrestation de la personne et son placement sous écrou, cela n'équivaut pas à lui conférer les pouvoirs de l'article 74-2 du code de procédure pénale par lesquels il peut mandater les services de police d'effectuer les actes prévus aux articles 56 à 62 du même code.

Afin d'assurer une véritable efficacité à l'action des autorités judiciaires françaises pour l'exécution des mandats d'arrêt européens, l'article 130, alinéas 3 et 5 complète les dispositions des articles 695-26 et 695-37 du code de procédure pénale en conférant au procureur général les pouvoirs définis par l'article 74-2 précité dans toutes les situations où un individu est en fuite ou refuse simplement de déférer aux convocations qui lui sont adressées.

1.3. Conférer au procureur général le pouvoir de placer l'individu recherché sous contrôle judiciaire

Le procureur général a la faculté, selon les dispositions de l'article 695-28 du code de procédure pénale de ne pas ordonner l'incarcération de la personne recherchée lorsqu'il estime que sa représentation à tous les actes de la procédure est suffisamment garantie.

L'alternative de liberté ou d'incarcération, laissée au ministère public, peut conduire celui-ci à préférer s'assurer de la comparution de la personne recherchée par son incarcération en l'absence de solution intermédiaire.

Ainsi et de façon paradoxale, le procureur général se voit doté du pouvoir d'ordonner la mesure coercitive de degré le plus élevé, le placement en détention, mais est privé de la faculté de choisir la solution intermédiaire du placement sous contrôle judiciaire, réservée à la chambre de l'instruction.

Le parallélisme des formes conduit à considérer que le pouvoir de placer sous contrôle judiciaire *ab initio*, qui constitue également une mesure nécessaire en vue d'éviter la fuite de la personne recherchée au sens de l'article 12 de la décision-cadre du 13 juin 2002, peut utilement être confié au procureur général, ce contentieux relevant par la suite du contrôle de la chambre de l'instruction.

Une telle mesure sera de nature à restreindre le nombre de placements en détention provisoire en permettant au procureur général de moduler la contrainte en fonction des éléments de personnalité de la personne recherchée.

L'article 130, alinéa 4, complète donc les dispositions de l'article 695-28 du code de procédure pénale en reconnaissant au procureur général la possibilité de placer sous contrôle judiciaire la personne recherchée en ordonnant une des mesures prévues à l'article 138 du même code lors de la présentation de la personne recherchée.

Cette décision doit être notifiée verbalement à la personne et mentionnée au procès-verbal dont une copie lui est remise sur-le-champ. Elle est susceptible de recours devant la chambre de l'instruction, qui doit statuer au plus tard lors de la comparution de la personne devant elle en application de l'article 695-29 du code de procédure pénale.

Dans cette hypothèse, l'article 695-36 du code de procédure pénale, en ce qu'il organise les modalités de la délivrance d'un mandat d'arrêt à l'encontre d'un individu qui se dérober aux obligations du contrôle judiciaire ou entend manifestement se dérober à l'exécution du mandat d'arrêt européen, est applicable à la personne recherchée laissée en liberté ou placée sous contrôle judiciaire.

1.4. Ouvrir la possibilité aux chambres de l'instruction de statuer dans toutes les hypothèses où le principe de spécialité peut être invoqué

L'article 130, alinéa 7, vise à améliorer la conformité du droit positif français aux dispositions de la décision-cadre du Conseil de l'Union du 13 juin 2002, en permettant aux chambres de l'instruction de statuer sur la totalité des cas où le principe de spécialité est mis en œuvre.

En premier lieu, le principe de spécialité énoncé à l'article 27 de la décision-cadre empêche une personne déjà remise d'être poursuivie, condamnée ou privée de liberté par l'Etat requérant pour une infraction commise avant sa remise autre que celle ayant motivé sa remise.

L'alinéa 1^{er} de l'article 695-46 ne donnait cependant à la chambre de l'instruction saisie d'un nouveau mandat d'arrêt européen, que la faculté de consentir à ce que soient exercées par l'autorité requérante des poursuites pour des infractions commises avant celles ayant motivé la remise.

Ce texte posait donc deux séries de difficultés au regard aux dispositions de l'article 27 précité de la décision-cadre.

Première difficulté, l'hypothèse du consentement à l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté prononcée pour une infraction commise avant la remise n'étant pas évoquée, certaines chambres de l'instruction ont été amenées soit à accepter de statuer, par analogie avec les dispositions régissant la poursuite, soit à se déclarer incompétentes et à renvoyer à la procédure d'extradition.

Seconde difficulté, une lecture littérale de l'alinéa 1^{er} de l'article 695-46 implique que la chambre de l'instruction ne puisse consentir une extension de remise que pour des infractions commises antérieurement à celles ayant motivé la remise.

L'introduction dans l'alinéa 1^{er} de l'article 695-46 du code de procédure pénale de la référence à l'exécution des peines et la suppression de la marque du pluriel au démonstratif celles-ci dans l'expression pour d'autres infractions que celles ayant motivé la remise et commises antérieurement à celles-ci, en renvoyant non plus à la date des infractions mais bien à celle de la remise, permettrait de remédier aux divergences constatées dans le strict respect de la décision-cadre.

Le premier alinéa de l'article 695-46 du code de procédure pénale est donc ainsi rédigé :

« La chambre de l'instruction devant laquelle la personne recherchée a comparu est saisie de toute demande émanant des autorités compétentes de l'Etat membre d'émission en vue de consentir à des poursuites ou à la mise à exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté prononcées pour d'autres infractions que celles ayant motivé la remise et commises antérieurement à celle-ci. »

En second lieu, l'application du principe de spécialité interdit à l'Etat membre qui s'est vu remettre une personne par la France de satisfaire à la demande d'un troisième Etat membre sans l'accord des autorités judiciaires françaises.

Or, le deuxième alinéa de l'article 695-46 du code de procédure pénale donne uniquement compétence à la chambre de l'instruction pour statuer sur toute demande des autorités de l'Etat membre qui a bénéficié de la remise initiale en vue de consentir à la remise à un autre Etat membre, en vue de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté.

En n'envisageant pas l'hypothèse d'une remise à un Etat membre tiers aux fins de poursuite, ce texte a placé les chambres de l'instruction devant l'alternative de devoir statuer par analogie avec le dispositif prévu pour l'exécution, ou de se considérer comme incompétentes et donc de renvoyer à la procédure d'extension d'extradition.

Le simple ajout de la mention « poursuites » avant l'expression « de l'exécution d'une peine » permet de pallier ce manque.

Le deuxième alinéa de l'article 695-46 du code de procédure pénale est donc désormais rédigé :

« La chambre de l'instruction est également compétente pour statuer, après la remise de la personne recherchée, sur toute demande des autorités compétentes de l'Etat membre d'émission en vue de consentir à la remise de la personne recherchée à un autre Etat membre en vue de l'exercice de poursuites, ou en vue de l'exécution d'une peine, ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté pour un fait quelconque antérieur à la remise et différent de l'infraction qui a motivé cette mesure. »

1.5. Faciliter la saisie d'objets par l'autorité judiciaire d'exécution

Conformément aux dispositions de l'article 29 de la Décision-cadre précitée, l'article 130 alinéa 11 modifie l'article 695-41 en permettant à l'autorité française d'exécution d'autoriser la saisie des objets qui peuvent servir de pièces à conviction ou qui ont été acquis par la personne recherchée du fait de l'infraction.

Le texte d'origine ne prévoyait que cette possibilité en cas de demande de l'autorité judiciaire d'émission. En l'absence d'une telle demande, les chambres d'instruction ne pouvaient d'initiative autoriser la saisie des objets qui se trouvaient en possession de la personne recherchée lors de son interpellation.

2. Dispositions visant à tirer les conséquences en matière d'exécution et d'application des peines de la mise en œuvre de la procédure du mandat d'arrêt européen.

2.1. Permettre la mise à exécution en France d'une décision de condamnation prononcée par un autre Etat membre

Transposant l'article 4 § 6 de la décision-cadre du 13 juin 2002, l'article 695-24-2° du code de procédure pénale dispose que l'exécution d'un mandat d'arrêt européen peut être refusée si la personne recherchée pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté est de nationalité française et que les autorités françaises compétentes s'engagent à faire procéder à cette exécution.

Visant à préserver les éléments d'insertion dans son pays de résidence d'une personne recherchée par un autre Etat membre, cette disposition permet à la personne recherchée, avec l'accord du ministère public, de solliciter de la chambre de l'instruction qu'elle n'ordonne pas sa remise tout en prenant acte du caractère exécutoire de la peine prononcée par l'autorité étrangère.

Or, le code de procédure pénale ne prévoit aucune disposition régissant la mise à exécution directe d'une peine prononcée par une autorité judiciaire étrangère en France dans le cadre de la mise à exécution d'un mandat d'arrêt européen.

Dans un souci de clarification et dans l'intérêt des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen, les solutions dégagées aux articles 728-2 et 728-3 du code de procédure pénale sont donc étendues aux personnes placées directement sous écrou en France, sur le fondement d'une peine étrangère en raison de l'application des dispositions de l'article 695-24-2° du code de procédure pénale par la chambre de l'instruction.

L'article 130, alinéas 8 et 9, complète en ce sens les articles 728-2 et 728-3 du code de procédure pénale en permettant la mise à exécution directe en France de la peine prononcée par une autorité étrangère, et en précisant que le principe de poursuite de la peine trouve à s'appliquer.

2.2. Aligner le régime d'application des peines applicable aux personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen sur celui de l'extradition

Une lecture littérale de l'article 729-2, alinéa 1^{er} du code de procédure pénale, qui prévoit que « lorsqu'un étranger condamné à une peine privative de liberté est l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français, de reconduite à la frontière, d'expulsion ou d'extradition, sa libération conditionnelle est subordonnée à la condition que cette mesure soit exécutée », conduit à exclure du bénéfice de cette mesure d'aménagement de peine les étrangers objets d'un mandat d'arrêt européen mis à exécution par les autorités juridictionnelles françaises.

L'article 130, alinéa 10, modifie l'article 729-2 du code de procédure pénale en alignant le régime de la libération conditionnelle des condamnés faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen sur celui des condamnés visés par une extradition.

Cette mesure prévoit donc qu'une libération conditionnelle peut être accordée à une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen dans les mêmes conditions que les personnes faisant l'objet d'une interdiction du territoire, d'expulsion, ou sous le coup d'une décision d'extradition et complète le dispositif permettant la mise à exécution directe en France d'une peine étrangère pour laquelle un mandat d'arrêt européen a été émis contre un ressortissant français.

3. Dispositions visant à simplifier la procédure de mise à exécution d'une demande d'extradition

La loi du 9 mars 2004 a réalisé une codification de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers et notamment des procédures d'exécution d'une demande d'extradition.

De la sorte, alors que le procureur général est intervenant unique dans la phase initiale de la procédure du mandat d'arrêt européen, la procédure d'extradition confiait au procureur de la République la tâche de vérifier l'identité de la personne, de l'informer qu'elle fait l'objet d'une demande d'extradition et qu'elle doit comparaître devant le procureur général dans un certain délai ou d'ordonner son arrestation en cas de demande d'arrestation provisoire en application de l'article 696-10 du code de procédure pénale.

Cette double intervention, qui permettait à une personne recherchée d'être présentée rapidement à un magistrat proche du lieu d'interpellation sous l'empire de la loi du 10 mars 1927, ne trouve plus de justification actuellement au vu des moyens modernes de communication.

Confier au procureur général la charge de procéder aux premiers entretiens et notifications en matière d'extradition, à l'instar de la procédure suivie en matière de mandat d'arrêt européen, présente l'avantage de la constitution d'un bloc de compétence dans ce domaine, renforçant l'unité et l'efficacité de son action.

Fort de ce principe, l'article 130, alinéas 12, 13, 14, 15, 16, 17 et 19 réorganise la phase initiale de la procédure d'exécution d'une extradition sur le modèle identique de celle adoptée en matière de mandat d'arrêt européen.

Le défèrement préalable devant le procureur de la République du lieu d'interpellation de la personne faisant l'objet d'une demande d'extradition est donc supprimé.

Désormais, toute personne appréhendée à la suite d'une demande d'extradition doit être conduite dans les quarante-huit heures devant le procureur général territorialement compétent qui, en application des nouvelles dispositions concernant le mandat d'arrêt européen prévu par la présente loi, a la faculté de placer sous contrôle judiciaire une personne recherchée qu'il ne souhaite pas faire d'emblée incarcérer.

Ces dispositions s'appliquent non seulement à la procédure d'extradition de droit commun prévue par les articles 696 à 696-24 du code de procédure pénale mais aussi à la procédure d'extradition simplifiée prévue par les articles 696-25 à 696-33 du code de procédure pénale.

4. Dispositions particulières concernant la procédure d'extradition avec la Suisse

L'article 130, alinéa 18, tire les conséquences de la ratification de la convention d'extradition signée entre la France et la Suisse le 10 février 2003.

Cet accord est entré en vigueur le 4 octobre 2008 à la suite de la publication du décret n° 2008-1018 du 2 octobre 2008. Complétant la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, il crée une procédure simplifiée d'extradition applicable aux individus recherchés par l'un ou l'autre des Etats parties et qui consentent à leur remise.

Si le code de procédure pénale connaît une procédure simplifiée d'extradition, celle-ci est réservée aux demandes formées par les Etats membres de l'Union européenne en application de l'article 696-25 du code de procédure pénale figurant sous la section 3, traitant de la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne.

Cet article est ainsi modifié dans le sens où il précise que la section 3 traitant de la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne est aussi applicable aux demandes d'arrestation provisoire aux fins d'extradition adressées à la France par la Confédération suisse en application de l'accord entre la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la procédure simplifiée d'extradition et complétant la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

Un tableau comparatif des dispositions applicables avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2009 figure en annexe I de la présente circulaire.

Je vous serais obligé de bien vouloir veiller à la diffusion de cette dépêche et de m'aviser, sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces, sous-direction de la justice pénale spécialisée, bureau de l'entraide pénale internationale, des difficultés qui seraient susceptibles de résulter de l'application de ces dispositions.

Pour la ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice et des libertés,
et par délégation :
Le directeur des affaires criminelles et des grâces,
J.-M. HUET