

Arrêt du 27 avril 2005, P 1/05
**APPLICATION DU MANDAT D'ARRET EUROPEEN
AUX CITOYENS POLONAIS**

Type de procédure : question préjudicielle Initiateur : Cour de district de Gdańsk	Corps statuant : plein	Opinions dissidentes : 0
--	---------------------------	-----------------------------

Objet du contrôle	Repère du contrôle
Remise d'un citoyen polonais à un autre Etat membre en vertu d'un mandat d'arrêt européen [Loi du 6 juin 1997 – Code de procédure pénale : art. 607t § 1 (ajouté en 2004)]	Interdiction d'extrader un citoyen polonais [Constitution : art. 55 al. 1]

Le 13 juin 2002, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI). La décision-cadre constitue la source du droit dérivé communautaire, dans le cadre du III^e pilier de l'Union européenne (comp. art. 34 [ancien art. K.6] al. 2 lettre « b » du Traité sur l'Union européenne).

La décision-cadre du 13 juin 2002 exprime la réaction des Etats membres aux conséquences collatérales de la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne qui entraînent la nécessité de nouvelles formes de coopération pour lutter contre la grande criminalité.

En vertu de l'article 1 alinéa 1 de la décision-cadre du 13 juin 2002, le mandat d'arrêt européen (MAE) est « est une décision judiciaire émise par un État membre en vue de l'arrestation et de la remise par un autre État membre d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté ».

L'exécution du MAE est obligatoire, même si la personne concernée par le MAE est citoyenne de l'Etat destinataire du mandat. L'autorité judiciaire d'exécution peut refuser d'exécuter le mandat, s'il a été délivré aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté, lorsque la personne recherchée demeure dans l'État membre d'exécution, en est ressortissante ou y réside, et que cet État s'engage à exécuter cette peine ou mesure de sûreté conformément à son droit interne (article 4 point 6 de la décision-cadre). Si le MAE a été délivré pour poursuivre la personne ressortissante ou résidente dans 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 (article 5 point 3 de la décision-cadre).

La décision-cadre supprime le principe de « double incrimination », typique pour des formes classiques d'extradition dans les relations internationales. En vertu de ce principe, le pays requérant l'extradition ainsi que le pays qui doit arrêter et extradier le présumé criminel reconnaissent et acceptent le caractère criminel de l'acte qui a été commis. Cependant, concernant de nombreux agissements énumérés dans la décision-cadre du 13 juin 2002, pour extradier une personne en vertu d'un MAE, il suffit que le

caractère criminel dudit agissement soit reconnu dans le pays d'émission. Le caractère politique de l'agissement ne constitue aucun obstacle pour exécuter le mandat.

La procédure de remise en vertu d'un MAE est moins compliquée qu'en vertu des procédures classiques d'extradition. Par exemple, les mandats d'arrêts européens sont communiqués directement entre les autorités judiciaires compétentes, sans recours aux voies diplomatiques ni autres autorités intermédiaires.

En adhérant à l'Union européenne le 1 mai 2004, la Pologne s'est engagée à transposer dans son intégralité la décision-cadre du 13 juin 2002. Afin satisfaire à cet engagement, il était nécessaire avant tout de transposer le contenu de la décision-cadre au système juridique polonais (les décisions-cadres émises dans le cadre du III^e pilier européen, à l'instar des directives émises dans le cadre du I^{er} pilier, ne sont pas directement applicables).

Dans les milieux juridiques, une différence d'interprétation se faisait jour sur la question de savoir si, vu l'article 55 alinéa 1 de la Constitution polonaise, interdisant l'« extradition » d'un citoyen polonais, la Pologne pourrait appliquer le mandat d'arrêt européen. Les uns postulaient la nécessité de modifier la Constitution alors que les autres étaient d'avis que « la remise » (en anglais « *surrender* ») d'un citoyen en vertu d'un MAE était une notion différente de celle d'« extradition » selon le droit international, à laquelle l'article 55 alinéa 1 de la Constitution se réfère également. Le Maréchal du Sejm (Président de la Diète) et le Procureur général fondaient leurs avis sur cette deuxième solution au cours de la procédure devant le Tribunal constitutionnel dans la présente affaire.

Le législateur polonais a transposé la décision-cadre du 13 juin 2002 par amendement du Code de la procédure pénale qui n'entraînait pas la modification de la Constitution. La modification a été introduite par la loi du 18 mars 2004 modifiant certaines lois pénales. Le Code de procédure pénale a été complété par deux titres nouveaux : le Titre 65a, relatif aux situations où le MAE est émis par les autorités judiciaires polonaises, et le Titre 65b, relatif aux situations où le MAE, délivré par les autorités judiciaires d'un autre Etat membre, concerne une personne résidant en Pologne. A l'occasion, le législateur a confirmé l'existence d'une différence entre les notions d'extradition et celle de remise d'une personne faisant l'objet d'un MAE. L'article 602 du Code de procédure pénale, inclue au titre 65 (intitulé « Extradition et transport des personnes poursuivies ou condamnées ou remise des biens à la requête des pays tiers »), définit l'« extradition » comme une institution différente de celle de « remise » d'une personne en vertu d'un MAE, en vertu du mécanisme défini au titre 65b.

Le Code ne comprend pas de dispositions prévoyant directement qu'un citoyen polonais résidant sur le territoire de la Pologne peut faire l'objet d'un MAE. Cependant, il est possible de déduire une telle solution par application des dispositions contenues au titre 65b, interprétées en relation avec la décision-cadre du 13 juin 2002. Or, l'article 607 du Code de procédure pénale, définissant les conditions obligatoires d'un refus d'exécuter un MAE, ne prévoit pas la situation où la citoyenneté polonaise de la personne concernée puisse constituer le fondement du refus d'exécuter le mandat (comp : art. 607 du Code de procédure pénale, qui dispose que la remise est inadmissible, si la personne concernée est citoyenne polonaise ou bien bénéficie du droit d'asile en Pologne). Par contre, les articles 607s à 607t introduisent

certaines restrictions quant à l'exécution du MAE par rapport aux citoyens polonais et à ceux qui bénéficient du droit d'asile, traités de la même manière.

Les deux articles du Code de procédure pénale précités distinguent l'application d'un MAE à un citoyen polonais en fonction de ce que le MAE a été émis en vue d'exécuter une peine privative de liberté (y compris les mesures de sûreté) ou bien en vue de poursuivre un citoyen polonais ayant commis un crime. La première situation est prévue à l'article 607s § 1 selon lequel le MAE ne s'applique pas au citoyen polonais, s'il n'exprime pas son accord à sa remise. La peine est donc exécutée en Pologne (articles 607s § 3 à 5). L'article 607t § 1 s'applique à l'autre situation, objet du présent recours : « Si le MAE a été émis en vue de poursuivre un citoyen polonais ou bien celui qui bénéficie du droit d'asile en Pologne, la remise est possible à condition que la personne concernée soit renvoyée en Pologne après la clôture définitive de la procédure judiciaire, ayant force de chose jugée dans le pays délivrant le mandat ».

La procédure devant le Tribunal constitutionnel dans la présente affaire a été initiée par la formation de jugement de la Cour de district de Gdańsk examinant la requête du procureur tendant à rendre la décision judiciaire de remise, en vertu d'un MAE, d'une citoyenne polonaise, Maria D., afin d'exécuter, à son encontre, une procédure pénale sur le territoire du Royaume des Pays-Bas.

La date fixée à la II^e partie de la décision du Tribunal constitutionnel ajournant la perte de force obligatoire de la norme jugée inconstitutionnelle court à compter du jour de publication du présent arrêt au Journal officiel (4 mai 2005). Il résulte des motifs de la décision du Tribunal constitutionnel que le législateur peut éviter les conséquences de la non adaptation du droit polonais aux exigences de la décision-cadre en modifiant la Constitution, puis en réintroduisant la norme législative déclarée inconstitutionnelle par le présent arrêt (comp. infra les points 10 et 14 à 16).

DÉCISION DU TRIBUNAL

I

L'art. 607t § 1 du Code de procédure pénale dans sa partie autorisant la remise d'un citoyen polonais à un autre Etat membre en vertu d'un mandat d'arrêt européen est non conforme à l'article 55 alinéa 1 de la Constitution.

II

Le Tribunal constitutionnel [ajourne la perte de force obligatoire](#) de la disposition attaquée pour une période de dix-huit mois à compter de la date de publication du présent arrêt au Journal officiel.

THESES PRINCIPALES DE LA MOTIVATION

1. Les dispositions constitutionnelles sont autonomes par rapport aux actes inférieurs en vigueur. La signification des termes adoptés par les lois ordinaires ne peut pas influencer l'interprétation des dispositions constitutionnelles. Sinon les garanties exprimées par les dispositions constitutionnelles seraient vides et inutiles. Ce sont les normes constitutionnelles qui ordonnent la façon d'interpréter les dispositions législatives. Or, la signification des notions constitutionnelles, dont la teneur est formée par la tradition et

appliquée par la doctrine juridique, est le point de départ pour l'interprétation des termes utilisés dans la Constitution.

2. Traditionnellement, dans la langue juridique polonaise, le terme d'« extradition » était souvent remplacé par le mot « remise ». Il en était ainsi dans le Code de procédure pénale du 19 avril 1969 et dans le nouveau Code du 6 juin 1997 (jusqu'à sa modification du 18 mars 2004). C'est pourquoi, dans la Constitution du 2 avril 1997 actuellement en vigueur, le législateur a mis un signe d'égalité entre « l'extradition » et « la remise », en tant qu'institution juridique reposant sur la remise d'une personne poursuivie à la requête d'un Etat tiers, en vu d'exécuter à son encontre une procédure pénale ou bien d'exécuter une peine prononcée par les autorités judiciaires. En utilisant, dans la Constitution de 1997, le terme d'« extradition » et en élevant au rang constitutionnel la défense d'extrader un citoyen polonais, le législateur, même en envisageant la future adhésion de la Pologne à l'Union européenne, ne pouvait pas prévoir les décisions relatives au mandat d'arrêt européen. Ce n'est que la décision-cadre du Conseil européen du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (2002/584/JAI) qui a imposé aux Etats membres l'obligation de remettre ses citoyens poursuivis sur la base d'un MAE.
3. Les différences importantes entre « la remise » sur la base d'un MAE et « l'extradition » sur le fondement du Code de procédure pénale modifié en 2004 ne peuvent avoir aucune influence sur le fait que la remise n'est pas une extradition aux termes de l'article 55 alinéa 1 de la Constitution et de l'interprétation qui lui en est donné (comp. la thèse no 1). La Constitution est muette sur les questions relatives aux différences entre ces deux institutions dans le cadre du Code. Il serait possible de distinguer la remise d'une personne sur la base d'un MAE de l'extradition dont il est question à l'article 55 alinéa 1 de la Constitution, uniquement si la nature de la remise était différente de celle de l'extradition. Comme l'essentiel de l'extradition repose sur le fait de remettre à un autre Etat une personne poursuivie en vu d'exécuter à son encontre une procédure pénale ou bien une peine prononcée par une autorité judiciaire, la remise d'une personne sur la base d'un MAE en vu d'exécuter à son encontre une procédure pénale ou bien une peine prononcée par une autorité judiciaire sur le territoire d'un autre Etat membre devrait être considérée comme une modalité d'extradition selon la définition adoptée à l'article 55 alinéa 1 de la Constitution.
4. La disposition contenue à l'article 55 alinéa 1 de la Constitution interdisant l'extradition exprime le droit des citoyens polonais à être entendus par les tribunaux polonais. La remise d'un citoyen en vertu d'un MAE à un autre Etat membre rendrait complètement impossible la réalisation de ce droit et, par conséquent, porterait atteinte à l'essence de ce droit, en violation de l'article 31 alinéa 3 de la Constitution. Ainsi, il va de soi que l'interdiction d'extrader un citoyen polonais exprimée à l'article 55 alinéa 1 de la Constitution possède un caractère absolu et le droit personnel des citoyens polonais qui en résulte ne peut jamais être restreint.
5. Suite à l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, les citoyens polonais sont devenus citoyens de l'Union. C'est un argument en faveur de la suppression, au moyen de la modification de l'article 55 alinéa 1 de la Constitution, de l'interdiction d'extrader les citoyens polonais vers d'autres Etats membres. Pourtant, cet argument ne suffit pas pour déduire la possibilité de cette suppression au moyen d'une interprétation dynamique de cette disposition. En vertu de la Constitution, le fait de posséder la citoyenneté polonaise entraîne le fait de posséder des droits et obligations concrets (indépendamment des droits et obligations attribuables à « chacun », pourvu qu'il relève de la juridiction polonaise).

Par conséquent, le fait de posséder la citoyenneté polonaise doit constituer un critère important pour définir le statut juridique de l'individu, tant quant aux obligations de l'Etat envers lui (avant tout lorsqu'elles sont formulées de façon aussi catégorique qu'à l'article 55 alinéa 1 de la Constitution) que quant aux obligations de l'individu envers son Etat (comp. les articles 82 et 85 de la Constitution). De plus, la procédure de remise sur la base d'un MAE constitue non seulement la conséquence de la mise en place de l'institution de la « citoyenneté européenne » mais, avant tout, c'est la réponse au droit des citoyens des Etats membres, précédant la création du MAE, à la libre circulation et au libre séjour sur le territoire d'un autre Etat membre.

6. Le Code ne contient pas de norme disposant, *expressis verbis*, que la remise hors du territoire polonais d'une personne poursuivie sur la base d'un MAE s'applique aussi aux citoyens polonais. Une telle disposition peut être cependant déduite de l'article 607t § 1 en relation avec l'article 607p du Code de procédure pénale qui, parmi les conditions du refus obligatoire d'exécuter un MAE, n'énumère pas la citoyenneté polonaise de la personne poursuivie.
7. Quoique l'obligation de transposer le droit dérivé de l'Union européenne, y compris les décisions-cadres rendues dans le cadre du IIIe pilier de l'Union (voir l'article 34 alinéa 2 lettre « b » du Traité sur l'Union européenne après les modifications introduites en vertu du Traité d'Amsterdam), s'appuie sur l'article 9 de la Constitution polonaise, le fait de voter une loi en Pologne pour transposer le droit dérivé européen ne garantit pas la conformité matérielle de cette loi aux dispositions de la Constitution polonaise.
8. L'obligation d'interpréter le droit national de façon conforme au droit européen est limitée. De plus, même selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, les actes normatifs du droit européen ne peuvent pas automatiquement (sans les modifications nécessaires dans les systèmes juridiques nationaux) aggraver la situation des individus, particulièrement en ce qui concerne la responsabilité pénale. Sans doute, la remise d'une personne poursuivie sur la base d'un MAE afin d'exécuter à son encontre une procédure pénale relative à l'acte qui n'est pas criminel selon la loi polonaise, aggrave la situation de l'auteur présumé de cet acte.
9. La fonction principale du Tribunal constitutionnel repose sur l'examen de la conformité des actes normatifs à la Constitution. Le Tribunal n'est pas libéré de cette obligation même lorsque le grief relatif à l'inconstitutionnalité ne concerne que la partie de la loi transposant le droit européen.
10. Au regard de l'article 9 de la Constitution et des engagements de la Pologne résultant de son adhésion à l'Union européenne, il est indispensable de modifier la législation pour transposer la décision-cadre du 13 juin 2002 de façon complète et, en même temps, d'être conforme à la Constitution. Pour satisfaire à ces exigences, il serait probablement nécessaire d'envisager la modification de l'article 55 alinéa 1 de la Constitution de sorte qu'il prévoit une exception à l'interdiction d'extrader les citoyens polonais en autorisant leur remise à d'autres Etats membres de l'Union européenne.
11. Sur le fondement de l'arrêt du Tribunal constitutionnel et en vertu de l'article 190 alinéa 3 de la Constitution, la possibilité d'ajourner la perte de force obligatoire d'une disposition déclarée non conforme à un acte supérieur dans la hiérarchie des sources du droit ne se limite pas au seul cas du contrôle abstrait des normes. Cette possibilité peut être appliquée aussi en cas de contrôle des normes initié par une question juridique ou bien une plainte constitutionnelle.

12. L'article 190 de la Constitution laisse une liberté considérable au Tribunal constitutionnel d'utiliser sa compétence d'ajourner la date de l'entrée en vigueur de l'arrêt, tant en ce qui concerne les règles que la durée de l'ajournement. Toutefois, ce genre de liberté n'est pas illimité. L'ajournement dont il est question entraîne le maintien temporel dans le système juridique d'une norme déclarée non conforme à un acte supérieur dans la hiérarchie des sources du droit. Par conséquent, à partir de ce moment, cette norme est appliquée toujours en tant qu'exception, autorisée par le législateur, au principe de cohérence hiérarchique du système juridique ainsi qu'au principe de supériorité de la Constitution. Chaque décision relative à l'ajournement doit être précédée par l'examen minutieux des valeurs atteintes par l'application prolongée des dispositions inconstitutionnelles d'une part et des valeurs protégées par l'ajournement de l'autre.
13. L'ajournement prévu à l'article 190 alinéa 3 de la Constitution n'est pas en relation avec les dispositions de l'article 31 alinéa 3 de la Constitution, relative aux restrictions des libertés et des droits constitutionnels de l'individu. Ainsi, le Tribunal constitutionnel est autorisé à utiliser son droit d'ajourner la date de l'entrée en vigueur de son arrêt, même sur le fondement d'arguments différents de ceux qui sont énumérés à l'article 31 alinéa 3 (la sécurité et l'ordre public, la protection de l'environnement, la santé ou la moralité publiques, les libertés et les droits d'autrui). De plus, le Tribunal peut ajourner l'entrée en vigueur de son arrêt même quand le maintien temporel des dispositions inconstitutionnelles entraîne une restriction des libertés et des droits garantis par la Constitution.
14. L'arrêt du Tribunal constitutionnel ajournant la perte de force obligatoire d'une disposition inconstitutionnelle, bien qu'il ne l'élimine pas immédiatement du système juridique, oblige le législateur à entreprendre l'élimination des défauts indiqués par le Tribunal constitutionnel, de préférence avant la date limite fixée par le Tribunal. La perte de force obligatoire d'une disposition après cette date peut être considérée comme une sorte de sanction au cas où le législateur n'accomplirait pas ces modifications.
15. Vu la complexité et les exigences importantes (y compris les exigences temporelles) de la procédure de modification d'une loi ainsi que le fait que l'obligation de transposer la décision-cadre du 13 juin 2002 ne s'applique à la Pologne qu'à compter du 1er mai 2004 (date de son adhésion à l'UE), le Tribunal constitutionnel décide (dans la IIe partie de sa Décision) d'ajourner la perte de force obligatoire de la norme inconstitutionnelle pour un délai de dix-huit mois, c'est-à-dire pour la période maximale prévue à l'article 190 alinéa 3 de la Constitution.
16. Si, suite au présent arrêt, la Constitution était modifiée, l'instauration de la conformité du droit national aux exigences européennes obligerait le législateur à réintroduire la loi relative au MAE qui, en l'état de l'ordre constitutionnel actuel, est déclaré inconstitutionnelle.
17. Le MAE est une institution d'importance cruciale pour le bon fonctionnement de la justice et, avant tout, pour la coopération entre les Etats membres en ce qui concerne la lutte contre la criminalité et le renforcement de la sécurité. Par conséquent, l'introduction du MAE devrait constituer une priorité pour le législateur polonais. Le défaut de travaux législatifs appropriés entrepris dans les délais fixés à la IIe partie du présent arrêt serait une atteinte portée à l'obligation constitutionnelle de la Pologne d'observer la loi internationale qui la concerne. De plus, ce manque pourrait entraîner de graves conséquences prévues par le droit de l'Union européenne.

18. La Constitution ne prévoit aucune exception à la règle exprimée à son article 190 alinéa 1, relative à la nature définitive et obligatoire *erga omnes* des arrêts du Tribunal constitutionnel. La jurisprudence du Tribunal constitutionnel est impérative pour les juridictions en particulier.
19. L'ajournement de la perte de la force obligatoire visée à l'article 607t § 1 du Code de procédure pénale entraîne le fait que, pendant dix-huit mois à compter de la date de publication du présent arrêt, cette décision devra être appliquée par les juridictions, à moins qu'elle ne soit pas supprimée ou bien modifiée par le législateur. Tant que cette disposition restera en vigueur, les tribunaux polonais ne sont pas autorisés à refuser de l'appliquer en raison de sa non conformité à l'article 55 alinéa 1 de la Constitution.
20. En raison des limites des questions juridiques obligeant le Tribunal constitutionnel (article 66 de la loi sur le Tribunal constitutionnel), dont la matière est déterminée par l'étendue de l'affaire examinée par la juridiction posant cette question, le problème soulevé par la doctrine de la conformité à l'article 55 alinéa 2 de la Constitution des normes autorisant la remise sur la base d'un MAE d'une personne suspecte d'avoir commis un crime pour des raisons politiques, sans recours à la violence, ne peut pas faire l'objet de la présente procédure.

**Les dispositions de la Constitution, de la loi sur le Tribunal constitutionnel
et du traité sur l'Union européenne**

Constitution

Art. 9. La République de Pologne respecte le droit international par lequel elle est liée.

Art. 31. [...] 3. L'exercice des libertés et des droits constitutionnels ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi lorsqu'elles sont nécessaires, dans un Etat démocratique, à la sécurité ou à l'ordre public, à la protection de l'environnement, de la santé et de la moralité publiques ou des libertés et des droits d'autrui. Ces restrictions ne peuvent porter atteinte à l'essence des libertés et des droits.

Art. 55. 1. L'extradition d'un citoyen polonais est interdite.

2. L'extradition d'une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction politique sans recours à la violence est interdite.

3. Le juge statue sur l'admissibilité de l'extradition.

Art. 190. 1. Les décisions du Tribunal constitutionnel sont obligatoires *erga omnes* et définitives.

[...]

3. La décision du Tribunal constitutionnel prend effet le jour de sa publication, toutefois le Tribunal peut fixer une autre date de la perte de la force obligatoire de l'acte normatif. Ce délai ne peut dépasser dix-huit mois pour une loi et douze mois pour les autres actes normatifs. Dans le cas de décisions entraînant des charges financières non prévues par la loi budgétaire, le Tribunal constitutionnel fixe la date de la perte de force obligatoire de l'acte après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil des ministres.

Art. 193. Toute juridiction peut adresser au Tribunal constitutionnel une question juridique portant sur la conformité de l'acte normatif à la Constitution, aux traités ratifiés ou à une loi, lorsque de la réponse à cette question dépend la solution de l'affaire en instance.

Loi sur le Tribunal

Art. 66. En rendant l'arrêt, le Tribunal est lié par les limites de la requête, de la question juridique ou de la plainte.

Traité UE

Art. 34. [...] 2. Le Conseil, sous la forme et selon les procédures appropriées indiquées dans le présent titre, prend des mesures et favorise la coopération en vue de contribuer à la poursuite des objectifs de l'Union. A cet effet, il peut, statuant à l'unanimité à l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission: [...]

b) arrêter des décisions-cadres aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Les décisions-cadres lient les Etats membres quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Elles ne peuvent entraîner d'effet direct; [...]