

N° 439436

M. C...

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 18 décembre 2020

Lecture du 31 décembre 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

M. P... C... est le frère de M. B... C..., qui a été président de la République du B... de 1987 à 2014. Par un décret du 21 février 2020, le Gouvernement a accordé son extradition aux autorités burkinabées, aux fins de poursuite pour des faits qualifiés d'incitation à assassinats.

A l'appui du recours qu'il a formé contre ce décret, M. P... C... vous présente une QPC dirigée contre le second alinéa de l'article 696-18 du code de procédure pénale. Seule cette QPC est inscrite au rôle de votre formation de jugement.

Les dispositions contestées prévoient, d'une part, que le recours pour excès de pouvoir contre le décret d'extradition doit, à peine de forclusion, être formé dans le délai d'un mois, d'autre part, que l'exercice d'un recours gracieux contre ce décret n'interrompt pas le délai de recours contentieux. Pour M. C..., elles sont entachées d'incompétence négative et méconnaissent la liberté d'aller et venir et la liberté individuelle, protégées par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, ainsi que le droit à un recours effectif, qui résulte de l'article 16 de la Déclaration.

L'intéressé fait, en réalité, un triple reproche aux dispositions qu'il critique : celui de prévoir un délai de recours restreint dont l'absence de mention dans la notification du décret ne fait pas obstacle au déclenchement et qui ne s'accompagne pas d'un délai de jugement ; celui de prévoir un recours qui n'est pas suspensif de l'exécution du décret ; celui, enfin, de ne pas encadrer le délai dans lequel le Conseil d'État statue sur le recours alors même que la personne réclamée peut être placée sous contrôle judiciaire ou sous écrou extraditionnel.

1. Les dispositions ainsi contestées sont issues de la loi du 9 mars 2004¹, dite « Perben II », dont l'article 17, issu d'un amendement parlementaire, a codifié en la réformant la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers. Si le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi du 9 mars 2004, il n'a pas examiné son article 17 ; et le second alinéa de l'article 696-18 du code de procédure pénale n'a, par la suite, jamais été déclaré conforme à la Constitution.

¹ Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

2. Vous admettez qu'il est applicable au litige².

3.1. Les droits et libertés dont se prévaut M. C..., qui font l'objet d'une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, excluent de regarder la question de constitutionnalité qu'il pose comme nouvelle.

3.2. Ses critiques sont par ailleurs d'inégale portée quant au caractère sérieux de la question.

3.2.1. Tout d'abord, contrairement à ce qu'il soutient, les mots « à peine de forclusion » qui figurent à l'article 696-18 pour indiquer la sanction de la tardiveté d'un recours, ne sauraient être regardés comme excluant l'application de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, qui prévoit que les délais de recours contre une décision ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés dans la notification de la décision. Vous l'avez jugé (v. 13 juin 2003, M. D..., n°s 232362 243728, inédite³) ; vous pourrez le réaffirmer.

3.2.2. Autrement plus délicat est le grief tiré de l'absence de caractère suspensif du recours – qui conteste en réalité le fait que le décret d'extradition serait exécutoire immédiatement et non pas seulement une fois devenu définitif (par l'expiration du délai de recours ou le rejet d'un recours contentieux). Ce grief doit être examiné en même temps que celui tiré de l'absence de délai pour statuer, le Conseil constitutionnel tenant compte de l'ensemble des règles encadrant l'introduction et l'examen du recours pour examiner s'il est porté une atteinte excessive au droit à un recours juridictionnel effectif (v. par ex. Cons. Const., 16 février 2018, n° 2017-691 QPC ; Cons. Const., 15 mars 2018, n° 2018-762 QPC ; Cons. Const., 19 octobre 2018, n° 2018-741 QPC).

3.2.2.1. Notamment pour cette raison, le Conseil constitutionnel n'a jamais déduit de l'article 16 de la Déclaration de 1789 l'exigence d'un recours suspensif ; il juge, au contraire, que le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif (v. Cons. Const., 2 décembre 2011, n° 2011-203 QPC ; Cons. Const., 7 juin 2019, n° 2019-787 QPC). Pour apprécier le respect de ce droit, il met en balance l'objectif poursuivi par le législateur avec l'ensemble des caractéristiques du recours et leur incidence sur la situation du requérant.

Au titre des caractéristiques du recours et de leur incidence sur la situation du requérant, il appartient au législateur de tenir compte des effets éventuels de l'acte en cause – l'atteinte qu'il porte aux droits et libertés du requérant – de leur caractère réversible ou non et, le cas échéant, des limitations de droits et libertés imposées au requérant dans l'attente que le juge statue. Ainsi, plus une mesure a des effets graves sur les droits ou la situation de l'intéressé, moins elle est réversible, plus les droits et libertés de l'intéressé sont affectés dans l'attente que le juge statue, et plus le recours juridictionnel devra être adapté en conséquence pour que

² Eu égard à la teneur de la contestation qui vous est présentée, cela est néanmoins, au moins en partie, discutable : car il est constant que M. C... s'est vu régulièrement notifier le décret d'extradition, avec une mention des voies et délais de recours, qu'il a introduit un recours dans le délai d'un mois et que l'extradition n'a pas été exécutée (et ne le sera pas avant que vous statuiez au fond).

³ V. aussi, dans un cas analogue d'une décision fixant un délai de recours en précisant expressément que cette règle est « à peine de forclusion », 29 octobre 2001, Mme T..., n° 221713, T. p. 905.

le droit au recours demeure effectif – que ces adaptations, qui doivent tenir compte des nécessités de la poursuite de l’objectif du législateur, prennent la forme d’un recours suspensif, d’un jugement dans de brefs délais ou de garanties procédurales particulières.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que, pour que soit garanti le droit à un recours effectif, la décision du médecin relative à l’arrêt ou à la limitation des soins de maintien en vie d’une personne hors d’état d’exprimer sa volonté doit être notifiée aux personnes intéressées dans des conditions permettant d’exercer un recours en temps utile et que ce recours doit être examiné dans les meilleurs délais par la juridiction (Cons. Const., 2 juin 2017, n° 2017-632 QPC). S’agissant d’une décision de transfert d’un demandeur d’asile, le droit à un recours effectif n’est pas méconnu dès lors, d’une part, que l’intéressé est informé, dans une langue qu’il comprend, des principaux éléments de la décision, du délai de recours de 7 jours et du droit d’avertir ou faire avertir son consulat, un conseil ou toute autre personne, d’autre part, que la mesure ne peut être exécutée d’office avant l’expiration du délai de recours ou, en cas de recours, avant que le juge statue (Cons. Const., 15 mars 2018, n° 2018-762 DC). Il n’est pas davantage méconnu s’agissant des injonctions de verser des fonds que les organismes sociaux peuvent adresser aux tiers détenteurs, dès lors notamment que le paiement des sommes est différé pendant le délai de recours et, en cas de recours, jusqu’à ce qu’il y soit statué sauf décision contraire du juge (v. Cons. Const., 23 juillet 1999, n° 99-416 DC).

En sens inverse, eu égard aux effets d’une mesure d’assignation à résidence, prise sur le fondement de l’article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure (CSI), l’application du régime de droit commun du recours pour excès de pouvoir assorti seulement du caractère suspensif du référé-liberté ne suffit pas à assurer le respect du droit à un recours effectif, le contrôle du juge du référé-liberté étant limité et la mesure pouvant ainsi être renouvelée au-delà de trois mois sans contrôle juridictionnel sur le fond (v. Cons. Const., 16 février 2018, n° 2017-691 QPC). De même, eu égard aux effets d’une mesure d’interdiction de fréquenter certains lieux (art. L. 228-5 CSI), le régime de droit commun du recours pour excès de pouvoir assorti d’un délai de recours réduit à un mois et d’un délai de jugement de deux mois ne suffit pas à assurer le respect des exigences de l’article 16 de la Déclaration de 1789, qui commande à tout le moins que le juge ainsi saisi statue dans de brefs délais (v. Cons. Const., 29 mars 2018, n° 2017-695 QPC).

Par ailleurs, eu égard au caractère irréversible de la mesure d’aliénation, par l’administration, de biens ayant fait l’objet de saisies douanières, l’absence de caractère contradictoire de la procédure d’aliénation et de recours suspensif contre la décision du juge conduisent à ce que la procédure méconnaisse les exigences découlant de l’article 16 (Cons. Const., 2 décembre 2011, préc.). Similairement, l’absence de recours suspensif de l’employeur contre la décision du CHSCT de recourir à une expertise dont les frais sont à sa charge, combinée avec l’absence de délai imparti au juge pour statuer, conduisent à ce que la procédure juridictionnelle méconnaisse les exigences découlant de l’article 16 (v. Cons. Const., 27 novembre 2015, n° 2015-500 QPC⁴).

⁴ V., ensuite, Cons. Const., 13 octobre 2017, n° 2017-662 QPC.

Enfin, de façon plus générale, le Conseil constitutionnel juge qu'en matière de privation de liberté, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge judiciaire soit tenu de statuer dans les plus brefs délais (v. not. Cons. Const., 26 novembre 2010, n° 2010-71 QPC ; Cons. Const., 29 janvier 2015, n° 2014-446 QPC ; Cons. Const., 9 septembre 2016, n° 2016-561/562 QPC ; Cons. Const., 9 décembre 2016, n° 2016-602 QPC).

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge quant à elle que, pour être effectif, le recours par lequel une personne se plaint de ce que son renvoi vers un pays tiers l'exposerait à des traitements prohibés par les articles 2 (atteinte à la vie) ou 3 (traitements inhumains et dégradants) de la Convention ou par l'article 4 du Protocole n° 4 (esclavage et travail forcé) doit être doté d'un effet suspensif automatique des mesures d'expulsion (CEDH, 26 avril 2007, Gebremedhin c. France, n° 25389/05 ; CEDH, Gr. Ch., 23 février 2012, Hirsi Jamaa e. a. c. Italie, n° 27765/09 ; CEDH, 5 février 2002, Čonka c. Belgique, n° 51564/99).

3.2.2.2. Dans ce paysage jurisprudentiel, nous sommes convaincu que le droit à disposer d'un recours effectif exige, en matière d'extradition, que le juge puisse se prononcer sur la légalité de l'extradition avant que celle-ci ne soit exécutée. L'extradition, en effet, est susceptible de mettre en jeu les droits et libertés les plus essentiels ; et elle présente un caractère irréversible.

Il ne s'en déduit pas directement que le recours pour excès de pouvoir doit être suspensif ; si la faculté d'introduire un référé-liberté avant l'exécution du décret ne nous paraît guère suffisante au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et si celle d'introduire un référé-suspension ne peut l'être davantage en l'absence d'obstacle à l'exécution du décret pendant le délai de recours⁵ et compte tenu du délai dans lequel le juge intervient, il pourrait être avancé que l'avis conforme de la chambre de l'instruction, dont vous savez la nature hybride – mi-administrative, mi-juridictionnelle – suffit à garantir un recours effectif préalable à toute exécution de l'extradition.

Eu égard à la complémentarité des contrôles qui résulte de l'articulation originale de l'avis de la chambre de l'instruction au cours de la phase administrative et de votre contrôle juridictionnel sur le décret adopté (v., pour une illustration récente, 5 juin 2015, M.Y..., n° 386007, T. pp. 592-712-713), il nous semble cependant difficile de parvenir à une telle conclusion, tant elle reviendrait, à rebours de votre jurisprudence comme de celle de la Cour de cassation, à faire de l'avis de la chambre de l'instruction un contrôle juridictionnel plein et entier et à placer ainsi l'essentiel de la garantie du droit au recours au seul stade amont de la procédure, où la décision n'est pas prise et sous le contrôle limité du juge de cassation⁶.

Aussi pensons-nous que la pleine garantie du droit au recours implique que le décret d'extradition ne puisse être mis à exécution avant d'être devenu définitif – c'est-à-dire avant

⁵ Eu égard au caractère irrémédiable de cette exécution.

⁶ En serré qu'il est par les stricts cas d'ouverture définis à l'article 696-15 (bien que la Chambre criminelle en fasse parfois une lecture plus large). Il est à noter par ailleurs que c'est précisément en se fondant sur l'articulation des contrôles de la chambre de l'instruction et du Conseil d'État que la Chambre criminelle a plusieurs fois refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC dirigée contre l'article 696-15 (v., dans la présente affaire, Crim., 4 juin 2019, n° 18-86.964 ; précédemment, Crim., 26 juin 2013, n° 13-82.156, Bull. crim. n° 171).

l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article 696-18 du code de procédure pénale ou, en cas de recours, avant qu'il y soit statué.

3.2.2.3. Or, vous le savez, c'est aussi l'opinion de la Chancellerie, ce que manifeste un usage constant selon lequel un décret d'extradition n'est pas mis à exécution tant que le délai de recours n'est pas expiré ou que le Conseil d'État, saisi d'un recours, n'a pas statué sur celui-ci. Vous connaissez cet usage et en avez régulièrement relevé la constance : vos juges des référés en déduisent avec la même constance depuis une ordonnance M... (JRCE, 27 avril 2009, n° 326944, inédite) en référé-suspension et une ordonnance T... (JRCE, 19 juillet 2012, n° 361143, inédite) en référé-liberté, que la condition d'urgence ne peut être regardée comme remplie à l'encontre d'un décret d'extradition⁷. Ces ordonnances reviennent sur la solution dégagée par votre juge des référés dans une affaire P... (JRCE, 29 juillet 2003, n° 258900, Rec. p. 344⁸), qui jugeait qu'en dépit de l'usage, un décret d'extradition est exécutoire et crée une situation d'urgence.

M. le président, Mesdames, Messieurs, nous vous invitons aujourd'hui à abandonner complètement la solution de l'ordonnance P... – c'est-à-dire à renoncer, non plus seulement à l'appréciation qu'elle porte sur l'urgence, mais désormais aussi à l'affirmation qu'elle fait du caractère immédiatement exécutoire du décret d'extradition. Il nous semble, en effet, qu'en interprétant la loi conformément aux principes qui s'imposent à elle et à la lumière de l'usage constant qu'en a fait le Garde des sceaux, vous pouvez juger que la définition, à l'article 696-18 du code de procédure pénale, d'un délai de recours spécial contre le décret d'extradition doit être lue comme impliquant que le décret d'extradition ne peut être exécuté avant l'expiration de ce délai ou, en cas de recours, avant que le Conseil d'État n'ait statué.

L'interprétation de la loi conformément aux principes constitutionnels ou aux exigences résultant de la Convention EDH est pour vous un exercice habituel (v., pour un exemple récent, Assemblée, 12 juin 2020, M., n°s 422327 431026, Rec. p. 213)⁹. Vous fonder sur l'usage d'un texte pour en préciser la portée¹⁰ peut en revanche paraître plus incongru – en dehors, évidemment, des hypothèses dans lesquelles le texte renvoie lui-même à l'usage¹¹.

Sans faire de la coutume une source directe du droit administratif, il nous semble cependant que vos décisions sont nombreuses qui, à l'heure de préciser la portée d'un texte, s'inspirent

⁷ V., ensuite, JRCE, 13 décembre 2012, R..., n° 364181 ; JRCE, 30 août 2013, M..., n° 371526, inédite ; JRCE, 19 juin 2014, Y..., n° 381358, inédite.

⁸ V. aussi, par la suite, JRCE, 28 octobre 2004, Z..., n° 272770, inédite.

⁹ V. l'analyse du pt. Genevois à la RFDA 2002.877 ; et son article « d'actualisation » aux Mélanges en l'honneur de B. Stirn (*La scène juridique, harmonies en mouvement*, Paris, Dalloz, 2019), « L'interprétation des lois par le juge administratif, entre tradition et changement » (pp. 261 ss.).

¹⁰ Ce qui est tout-à-fait différent de la prise en compte de l'usage pour apprécier, dans le silence des textes, la légalité d'un acte (v. par ex., 10 mars 1911, Tival, n° 38658, Rec. p. 284 ; 8 avril 1911, Abbé Anselme, n° 36911, Rec. p. 468), le caractère certain d'un préjudice (v. 9 juin 1972, Sieur Adda, n° 81055, Rec. p. 435), le bien-fondé d'impositions (v. 12 mai 1971, Sieur S., n° 78565, Rec. p. 359 ; 28 mai 1980, Min. c/ Société X., n° 15912, Rec. p. 247) ou la régularité d'une procédure (v. 28 janvier 1981, M. X., n° 16600, T. p. 679).

¹¹ V., dans de telles hypothèses, 8 juillet 1910, Abbé Bruant, n° 36765, Rec. p. 565 ; Assemblée, 15 décembre 1972, Société Colgate-Palmolive, n° 77588, Rec. p. 808 ; 14 octobre 2015, Commune de Boissettes, n° 374601, T. pp. 569-664 ; 27 janvier 2017, Société Château Siaurac et autres, n° 388054, T. p. 457.

(sans le dire) de la façon dont il a été compris et appliqué avec constance par les personnes intéressées, et notamment par l'administration¹². D'autres s'efforcent parfois d'interpréter la loi d'une façon qui remette le moins en cause les usages établis¹³. De façon générale, votre méthode d'interprétation de la loi est si plastique¹⁴ qu'elle ne saurait vous interdire de vous appuyer sur un usage constant dans son application.

Par ailleurs, l'hypothèse dont vous avez à connaître est particulière à un double égard. D'une part, l'article 696-18 est issu d'une modification de la loi d'initiative parlementaire mais d'origine gouvernementale¹⁵, de sorte que l'application de la loi par le garde des sceaux – avant comme après sa modification – peut être regardée comme éclairant, d'une certaine manière, l'intention du législateur (que vous peineriez à déduire, sur la question qui vous occupe, du reste des travaux parlementaires). D'autre part, la pratique que nous vous proposons d'élever au rang d'interprétation de la loi peut être regardée comme procédant, elle-même, de l'interprétation conforme de la loi par l'administration ; en d'autres termes, l'usage constant de l'administration conforte l'interprétation que nous vous proposons de faire de la loi comme étant la seule interprétation constitutionnellement et conventionnellement possible – c'est d'ores et déjà celle que fait l'administration.

Dans un tel cadre, il nous semble que vous pouvez appuyer votre interprétation de l'article 696-18 du code de procédure pénale, non seulement sur les principes constitutionnels et conventionnels, mais aussi sur l'usage constant qu'en fait l'administration et auquel vous avez déjà fait produire des effets de droit.

Si vous nous suivez, vous jugerez donc que, contrairement à ce qui est soutenu à l'appui de la QPC, il résulte de l'article 696-18 du code de procédure pénale qu'un décret d'extradition ne peut être mis à exécution avant l'expiration du délai de recours qu'il prévoit ou, en cas de recours, avant que le Conseil d'État n'ait statué.

3.2.3. Vous pourrez alors en déduire assez facilement que les griefs soulevés ne confèrent pas de caractère sérieux à la question posée.

En effet, si M. C... fait aussi valoir que l'absence de délai de jugement d'un recours contre le décret d'extradition porte atteinte au droit à un recours effectif car la personne réclamée peut être détenue pendant toute la durée de la procédure, le Conseil constitutionnel a jugé que l'autorité judiciaire doit faire droit à une demande de mise en liberté dès lors que la durée totale de la détention, dans le cadre de la procédure d'extradition, excède un délai raisonnable (v. Cons. Const., 9 septembre 2016, n° 2016-561/562 QPC). Il en résulte que la durée de la

¹² Pour n'en prendre qu'un exemple récent, nous soulignons, en vous proposant de déduire de l'article 22 du code civil que la naturalisation met fin, par elle-même, au statut de réfugié, que c'était la position commune de l'OFPRA, qui appliquait ainsi la loi, et du ministre de l'intérieur (1^{er} juillet 2020, OFPRA, n° 423272, à publier au Recueil).

¹³ V., s'agissant de l'installation des crèches, le régime baroque posé par vos décisions d'Assemblée du 9 novembre 2016 (Fédération de la libre pensée de Vendée, n° 395223, Rec. p. 449 ; Commune de Melun, n° 395122, Rec. p. 462), éclairées par le commentaire autorisé de vos chroniqueurs habituels (AJDA 2016.2375).

¹⁴ V. sur ce point B. Plessix, *Droit administratif général*, 3^e éd., LexisNexis, 2020, § 127 (« Le juge administratif a-t-il une théorie de l'interprétation ? »).

¹⁵ V., très clairement, le compte-rendu intégral de la séance du 2 octobre 2003 au Sénat.

procédure contentieuse devant le Conseil d'État n'implique pas nécessairement la prolongation de la privation de liberté de l'intéressé : si cette privation de liberté devient excessivement longue, il devra être libéré avant la décision du Conseil d'État.

Compte tenu de cette garantie, il nous paraît certain que l'impossibilité d'exécuter le décret avant expiration du délai de recours ou rejet du recours introduit dans ce délai suffit à garantir le droit à un recours effectif, ce que ne remet en cause ni l'absence de délai de jugement – le délai doit en toute hypothèse demeurer raisonnable –, ni le délai de recours d'un mois – qui est d'autant moins contraignant pour le requérant qu'il ne s'accompagne pas d'une obligation de statuer dans de très brefs délais (v., sur cette appréciation globale, Cons. Const., 1^{er} juin 2018, n° 2018-709 QPC ; Cons. Const., 6 septembre 2018, n° 2018-770 DC ; Cons. Const., 19 octobre 2018, n° 2018-741 QPC).

4. Terminons en soulignant que ce n'est qu'en interprétant le texte que vous pourrez juger que la QPC ne présente pas de caractère sérieux, ce qui vous est habituel (v. not. 15 décembre 2014, SA Technicolor, n° 380942, Rec. p. 387) mais pourrait sembler aller à l'encontre d'une récente décision du Conseil constitutionnel, qui énonce que le juge appelé à se prononcer sur le caractère sérieux d'une QPC ne peut, pour réfuter ce caractère sérieux, se fonder sur l'interprétation de la disposition législative contestée qu'impose sa conformité aux engagements internationaux de la France (v. Cons. Const., 2 octobre 2020, n° 2020-858/859).

En l'espèce, toutefois, nous vous invitons à vous fonder davantage sur l'interprétation de la disposition qu'impose sa conformité à la Constitution que sur l'interprétation qu'impose sa conformité à la Convention EDH. Si l'affaire manifeste, il est vrai, le caractère très artificiel de cette distinction, nous pensons, en tout état de cause, que vous ne sauriez, sur le fondement de cette décision du Conseil constitutionnel qui nous paraît devoir rester isolée, renoncer au pouvoir d'interprétation de la loi inhérent à votre fonction juridictionnelle.

Par ces motifs nous concluons à ce que vous refusiez de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.