

N° 428491
M. S... A...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 18 septembre 2019
Lecture du 9 octobre 2019

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Cette affaire vous conduira à préciser la portée du principe d'unité de la famille, principe général du droit applicable aux réfugiés dégagé par votre décision d'assemblée G... (CE, Ass., 2 décembre 1994, p. 523 ; chron. L. Touvet et J.-H. Stahl AJDA 1994 p. 878), dans le cadre d'un litige en matière d'extradition.

M. A... est un ressortissant russe né en 1967 en République socialiste soviétique d'Arménie. Présent sur le territoire français depuis le 26 décembre 2013, il a été placé sous écrou extraditionnel le 7 novembre 2016 à l'issue de la notification d'une notice rouge¹ Interpol émise par les autorités russes, relative à des faits qualifiés d'homicide volontaire et d'acquisition illégale, transmission, débit, stockage, transport et port d'arme à feu et de munitions commis le 5 novembre 2013. Une demande officielle d'extradition a alors été formée par le Gouvernement russe.

Le 28 novembre 2017, après avoir ordonné deux compléments d'information (le 27 janvier 2017 et le 20 juin 2017) et une expertise médicale (le 7 avril 2017), la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Amiens a finalement émis un avis favorable à l'extradition.

Celle-ci a été décidée par un décret du 24 octobre 2018, dont M. A... vous demande l'annulation pour excès de pouvoir.

1) Il soutient tout d'abord que les conditions de détention dans les prisons russes sont de nature à l'exposer à des traitements prohibés par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et reproche par ailleurs au Gouvernement d'avoir méconnu la réserve humanitaire souscrite par la France lors de la ratification de la convention européenne d'extradition de 1957, en vertu de laquelle l'extradition d'un étranger peut être refusée – il s'agit là d'une simple faculté sur l'usage de laquelle vous n'exercez qu'un contrôle restreint² – si elle est susceptible d'avoir des

¹ Les notices rouges concernent les fugitifs recherchés dans le cadre de poursuites ou afin qu'ils purgent leur peine. Une notice rouge consiste à demander aux services chargés de l'application de la loi du monde entier de localiser et de procéder à l'arrestation provisoire d'une personne dans l'attente de son extradition, de sa remise ou de toute autre procédure judiciaire (source : Interpol).

² V. notamment, dans le cadre de la convention européenne d'extradition, CE, 6 juillet 1992, T..., n° 122874, T. pp. 716-975-976-1225-1250 ; CE, 11 décembre 1998, Mme V..., n° 198714, T. pp. 960-1128 ; CE, 23 juillet 2003, M. L..., n° 252930, T. pp. 815-954.

conséquences d'une gravité exceptionnelle pour la personne réclamée, notamment en raison de son état de santé.

Le moyen est particulièrement délicat s'agissant de la Russie. Les éléments au dossier sur la situation des prisons sont en effet loin d'être rassurants. Le risque de traitement inhumain et dégradant dans le système pénitentiaire russe n'est d'ailleurs pas seulement hypothétique, comme en attestent les violations répétées de l'article 3 de la convention EDH constatées par la cour de Strasbourg (arrêt pilote du 10 janvier 2012, *Y... et autres*, n° 42525/07) et les divers documents versés au dossier, dont certains toutefois sont relatifs à la région du Caucase nord et non à celle, limitrophe, du Kraï de Krasnodar d'où provient M. A....

Pour vous déterminer sur le sort à réserver à ces deux moyens, il vous faudra donc vous attarder sur les garanties transmises par les autorités russes à la suite des deux compléments d'information ordonnés par la cour d'appel d'Amiens.

Il ressort en effet des pièces du dossier que le vice-procureur général de la Fédération de Russie s'est engagé, dès la transmission de la demande d'extradition du 29 novembre 2016, à ce que l'intéressé ne soit pas soumis à la torture ni à des traitements inhumains et dégradants. Il assure que M. A... sera détenu dans un établissement pénitentiaire répondant aux exigences de la CEDH, qu'il ne sera pas soumis à des travaux obligatoires sans son consentement et que « *pendant toute la durée de sa détention, il aura accès aux soins médicaux convenables* » avec un droit de visite « *à toute heure* » par un agent de l'ambassade de France aux fins de contrôle du respect de ces garanties. Le procureur du département, dans un certificat du 22 février 2017, a en outre présenté les établissements dans lesquels le requérant pourrait être détenu. Enfin, le chef du service pénitentiaire fédéral russe pour le Kraï de Krasnodar s'est engagé, dans un certificat du 19 juillet 2017 transmis sous couvert du Procureur général de la Fédération de Russie, à créer des conditions de détention en adéquation avec l'état de santé de l'intéressé ; il s'est ainsi engagé à placer M. A..., qui souffre d'apnée du sommeil nécessitant un suivi médical régulier et un appareillage nocturne, d'hypertension artérielle, d'une cardiomégalie, de lombalgie et d'obésité, dans une cellule d'isolement, équipée d'un lit avec un matelas de qualité et d'une prise électrique pour brancher l'assistance respiratoire dont il a besoin et à lui permettre de consulter deux fois par an un médecin, notamment un pneumologue.

Ces garanties nous paraissent adaptées à la situation de M. A... et à son état de santé, lequel a fait l'objet d'une expertise au cours de la procédure devant la chambre de l'instruction. Transmises par la voie diplomatique, elles émanent à la fois du parquet fédéral russe et de l'administration pénitentiaire et prévoient un mécanisme de contrôle par les agents diplomatiques français.

En ce qui concerne leur fiabilité – point sur lequel insistent les écritures – vous êtes dans une situation comparable à celle rencontrée à l'occasion du recours contre le décret extradant M. Z... vers la Russie, sur laquelle vous avez statué le 28 décembre dernier (n° 418897, 421416, inédite). Vous aviez alors jugé crédibles, en l'absence de tout signalement de difficultés d'obtenir de la Russie le respect des assurances qu'elle donne à l'appui de demandes d'extradition, les engagements donnés, pris dans le cadre d'un processus de coopération judiciaire. Nous vous invitons à faire de même ici et à écarter les deux moyens.

2) M. A... soutient ensuite que le décret violerait la présomption d'innocence, certains actes joints à la demande d'extradition prenant parti sur sa culpabilité sans qu'il ait été jugé, et l'exposerait à être jugé dans des conditions méconnaissant le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la convention EDH.

Il ressort cependant sans aucun doute des pièces du dossier que l'extradition de M. A... est bien demandée à des fins de poursuites, la demande d'extradition ne prenant nullement parti sur la culpabilité du prévenu. Les autorités russes se sont en outre engagées³ à ce qu'il bénéficie d'un procès équitable, notamment de l'assistance d'un avocat et nous vous invitons à prendre en compte ces garanties.

3) Les moyens que vous venez d'examiner sont des plus classiques et n'auraient peut-être pas justifié, à eux seuls, l'inscription de cette affaire au rôle de votre formation de jugement.

Si ce dossier a été porté devant vous, c'est que M. A... se prévaut dans son recours d'un moyen inédit, tiré de la qualité de réfugié de sa conjointe, dont il demande le bénéfice par ricochet en vertu du principe de l'unité familiale et soutient qu'elle ferait obstacle à l'exécution du décret. Il ressort en effet des pièces du dossier que les époux A... ont chacun sollicité le réexamen de leur demande d'asile et que leurs dossiers sont actuellement pendants devant la Cour nationale du droit d'asile (recours enregistrés au greffe de la CNDA le 13 juin 2018 sous le n° 18026907 s'agissant de monsieur et n° 18026944 s'agissant de madame).

Ce n'est certes pas la première fois que vous avez à articuler le droit de l'extradition avec celui des réfugiés. Votre jurisprudence a distingué trois cas de figure.

Premier cas de figure : une décision devenue définitive, de l'OFPRA ou de la CNDA, a reconnu à un étranger la qualité de réfugié. Les principes généraux du droit applicables aux réfugiés font alors obstacle à ce que celui-ci soit remis aux autorités de son pays d'origine (CE, Assemblée, 1^{er} avril 1988, *E...*, n° 85234, p. 135). Il en va d'ailleurs de même, avez-vous récemment jugé, s'agissant d'une personne bénéficiant de la protection subsidiaire (v. CE, 30 janvier 2017, *M. J...*, n° 394172, p. 15, qui se fonde sur les principes généraux du droit de l'extradition). Le décret d'extradition, postérieur aux décisions conférant la qualité de réfugié, est dans ces deux hypothèses illégal.

Deuxième cas de figure, inverse du premier : la qualité de réfugié a été refusée par une décision de l'OFPRA ou de la CNDA devenue définitive ou irrévocable. Le juge de l'excès de pouvoir statuant sur le décret d'extradition se borne alors à vérifier que le requérant n'invoque pas de faits nouveaux postérieurs de nature à lui conférer la qualité de réfugié (CE, 28 juillet 1989, *O...*, n° 105076, T. pp.). Si tel était le cas – ce qui semble de ne s'être à ce jour jamais produit devant votre prétoire – le décret d'extradition ne serait pas jugé illégal à la date à laquelle il a été pris mais son exécution serait en revanche rendue impossible (suivant la logique qui sous-tend la jurisprudence CE, 21 mars 2001, *Mme M.*, n° 208541, p. 150).

³ Voir le certificat du procureur du département du 22 février 2017.

Troisième cas de figure : aucune décision définitive sur le statut de réfugié n'est encore intervenue, soit que l'intéressé n'a présenté aucune demande de protection internationale (CE, Ass. 25 septembre 1984, *L...* p. 254), soit qu'il en a présentée une qui n'a pas encore été examinée (CE, Ass. 15 février 1980, *W...*, p. 87), soit que la demande a été rejetée par l'Office ou la Cour par une décision non encore définitive à la date à laquelle le requérant se prévaut de la qualité de réfugié devant le Conseil d'Etat (CE, Ass., 7 janvier 1978, *C...*, p. 292). Vous admettez alors, faisant application des principes dégagés par votre jurisprudence de section *Q...* (CE, 9 novembre 1966, p. 226) selon laquelle la juridiction administrative de droit commun est compétente pour se prononcer, par voie d'exception, sur la qualité de réfugié⁴, qu'un requérant puisse se prévaloir directement devant vous de cette qualité à l'appui de son recours contre un décret d'extradition. C'est ainsi que vous avez examiné au fond, pour l'écarter, un tel moyen, dans vos décisions d'assemblée *C...*, *W...* et *L...*. Votre décision *B...* du 30 décembre 2011, (n° 347624, p. 678) détaille l'office du juge en pareille hypothèse : « *il appartient au Conseil d'Etat statuant sur la légalité du décret d'extradition et saisi d'une demande de contestation sur ce point, d'apprécier, au vu des éléments qui lui sont soumis et en faisant, le cas échéant, usage de ses pouvoirs d'instruction, si le requérant peut se prévaloir de la qualité de réfugié pour s'opposer à l'exécution du décret* ». Notez que vous raisonnez de manière analogue s'agissant du bénéfice de la protection subsidiaire (CE, 30 janvier 2017, *M. I...*, n° 394173, p. 17).

Ce débat sur la qualité de réfugié dans un litige d'extradition et par la voie de l'exception peut, à première vue, surprendre, si l'on considère l'absence d'oralité qui caractérise le recours pour excès de pouvoir contre un décret d'extradition⁵, l'absence d'interprète, la porosité – contraire au principe de la confidentialité de la demande d'asile⁶ – qu'il peut y avoir entre la contestation sur l'asile et celle sur l'extradition à laquelle l'Etat requérant, prétendument incapable de protéger son ressortissant ou pire, auteur des persécution, peut intervenir⁷ ou encore le risque de solutions contraires entre le Conseil d'Etat, juge de l'extradition et la CNDA, juge de l'asile. Nous comprenons toutefois les raisons qui sous-tendent cette jurisprudence, au demeurant très solidement établie : l'absence de questions préjudicielles au sein d'un même ordre de juridiction, le caractère reconnaissant de la protection au titre de l'asile, les motifs potentiellement dilatoires de la demande de protection internationale émanant d'une personne visée par une extradition, les pouvoirs d'instruction étendus du juge de l'excès de pouvoir.

Quoiqu'il en soit, c'est au troisième cas de figure que nous avons décrit que se rattache le cas de *M. A...* dont la demande de protection internationale a certes été rejetée une première fois par un arrêt définitif de la CNDA (décision du 16 mars 2015, confirmant le rejet de la demande par l'OFPRA du 30 septembre 2014) mais qui en a sollicité le réexamen à deux reprises, la seconde demande de réexamen étant encore pendante devant la CNDA⁸ (première

⁴ La décision *Q...* a été rendue dans un litige concernant des décisions du projet de police refusant au requérant les pièces d'identité et titres de voyages auxquels il aurait eu droit si sa qualité de réfugié avait été reconnue.

⁵ Dans l'hypothèse *L...*, l'étranger n'a même pas été entendu une première fois par l'OFPRA.

⁶ Consacrée comme une garantie essentielle du droit d'asile, principe de valeur constitutionnelle, par le Conseil constitutionnel : v. not. décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, cons. 26 ; décision n° 2003-485 DC, cons. 47.

⁷ Vous jugez en effet l'Etat étranger vers lequel doit être extradé un individu a intérêt au maintien du décret d'extradition, ce qui rend son intervention recevable : CE, 29 juillet 1994, *D...*, n° 152850, p. 367.

⁸ CE, Section, 20 juin 1997, *K...*, n° 168019, p. : la recevabilité d'un moyen s'apprécie à la date à laquelle il est

demande de réexamen rejetée par une décision de l'OFPPRA le 16 juillet 2015, confirmée par la CNDA le 25 janvier 2016 ; seconde demande de réexamen rejetée par une décision de l'OFPPRA du 30 avril 2018, recours pendant devant la CNDA enregistré le 16 juin 2018 sous le n° 18026907). Nous ne voyons en effet aucune raison de faire une différence selon que la décision non définitive de l'Office ou de la Cour se rapporte à une demande initiale ou à une demande de réexamen. C'est d'ailleurs ainsi que vous avez procédé dans une décision *F...* du 30 juin 2016 (n° 390157), demeurée inédite.

Vous devrez donc, sans surseoir à statuer pour attendre la réponse de la CNDA sur le recours formé par M. A... contre le rejet de sa seconde demande de réexamen par l'OFPPRA, vous prononcer vous-mêmes, au vu des éléments qui vous sont soumis, sur le moyen tiré de ce que sa qualité de réfugié s'oppose à l'exécution du décret d'extradition. Une partie de son argumentation est identique à celle déjà présentée devant la juridiction de l'asile et ayant donné lieu à des décisions de rejet définitives : elle ne peut être prise en compte dans le cadre d'une demande de réexamen. Les seuls éléments nouveaux qu'il produit pour justifier le réexamen de sa situation se rapportent à son état de santé – inopérants car sans lien avec un risque de persécution dans son pays – et à la demande d'extradition le concernant, dont il ne soutient pas devant vous qu'elle a été demandée dans un but politique. Le moyen devra donc être écarté.

Vous ne pourrez toutefois en rester là car M. A... ne se borne pas mettre en avant sa propre qualité de réfugié ; il se prévaut aussi de celle de son épouse.

Nous n'avons guère d'hésitation à vous proposer de juger le moyen opérant, en vertu du principe d'unité de la famille consacré en 1994 par votre décision d'assemblée *G...*⁹. Car si votre jurisprudence en a précisé le champ d'application – situation du concubin¹⁰, des enfants majeurs¹¹, des ascendants¹², du conjoint divorcé¹³, du conjoint possédant une double nationalité¹⁴ – elle n'en a jamais atténué la portée, laquelle conduit automatiquement à la reconnaissance du statut de réfugié ou à l'octroi du bénéfice de la protection subsidiaire, hormis dans le cas où le demandeur entre dans un des cas d'exclusion du bénéfice du statut prévu par la convention de Genève¹⁵. Vous avez même jugé que la Cour nationale du droit d'asile ne peut, après avoir accordé à un demandeur le statut de réfugié, refuser ce statut à son sans s'interroger d'office sur l'application du principe d'unité de la famille (CE, 11 mai 2016, *Mme Islam*, n° 385788, T. p. 648).

soulevé devant le juge de l'excès de pouvoir et non à la date à laquelle ce dernier statue sur son bien-fondé.

⁹ Principe général du droit applicable aux réfugiés, ne reposant sur aucune stipulation de la convention de Genève qui serait dotée d'une force juridique contraignante mais uniquement sur une recommandation figurant dans l'acte final de la conférence des plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et apatrides, recommandant aux gouvernements de « *prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié (...) en particulier assurer le maintien de l'unité de la famille* ».

¹⁰ CE, 21 mai 1997, *H...*, n° 159999, T. p.

¹¹ CE, 21 mai 1997, *N...*, n° 172161, p.

¹² CE, 7 octobre 1998, *Mme AA...*, n° 176259, T. p. ; CE, 28 juillet 2004, *M. AT...*, n° 229053, p. 353.

¹³ CE, 25 novembre 1998, *Mme AB...*, n° 164682, p.

¹⁴ CE, 23 février 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ AC...*, n° 283246, p. 64.

¹⁵ CE, 24 octobre 2001, *AD...*, n° 211309, p.

Il est vrai qu'en matière d'extradition, sauf circonstances exceptionnelles, le droit à la vie privée et familiale cède devant la nature même de la procédure d'extradition qui est de permettre, dans l'intérêt de l'ordre public et sous les conditions fixées par les dispositions qui la régissent, tant le jugement des personnes résidant en France qui sont poursuivies à l'étranger pour des crimes et des délits commis hors de France que l'exécution, par les mêmes personnes, des condamnations pénales prononcées contre elles à l'étranger pour de tels crimes ou délits (v. CE, 11 juin 1997, *AF...*, n° 180680, p. 224 ; CE, 19 janvier 2009, *AG...*, n° 317125, T. pp. 747-787). Mais le principe d'unité de la famille ne procède pas du droit à mener une vie familiale. Sa nature est autre : c'est un principe général du droit applicable aux réfugiés. Le choix fait en 1994 par la décision *G...* de l'élever à cette dignité, qui avait paru disproportionné en son temps aux éminents auteurs de la chronique au regard des moyens qui auraient permis d'offrir à la famille du réfugié¹⁶, ainsi toute son importance¹⁷.

Le statut de ce principe, principe général du droit applicable aux réfugiés, justifie que sa mise en balance avec le droit de l'extradition aboutisse à un résultat différent que lorsqu'est en cause le droit à la vie privée et familiale de l'article 8 de la convention

Il nous semble donc que vous devrez en tirer toutes les conséquences en transposant le raisonnement détaillé dans votre décision *B...*, et ce alors même que Mme A... n'est pas partie au litige d'extradition. Vous rechercherez par suite, sans surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la CNDA comme vous y invitent les écritures, si les éléments présentés par M. A... concernant son épouse conduisent, par voie d'exception, à lui reconnaître la qualité de réfugiée, ce qui ferait obstacle à l'exécution du décret d'extradition le concernant.

Le dossier est sur ce point très peu étayé, M. A... n'étant borné à produire la décision de l'OFPPRA rejetant la demande de son épouse, contre laquelle un recours est actuellement pendant devant la CNDA. Vous n'aurez dans ces conditions aucun mal à écarter ce dernier moyen.

Et nous concluons par ces motifs au rejet de la requête de M. A....

¹⁶ En semblant le déplorer...

¹⁷ Notez que la CJUE n'exige pas la reconnaissance automatique du statut de réfugié aux membres de la famille d'une personne bénéficiaire d'une protection internationale : CJUE, 4 octobre 2018, aff. C-652/18, points 44 à 51.