N° 435348
M. Z...

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 20 mai 2020
Lecture du 10 juin 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Vos formations collégiales de jugement ont, en matière d'extradition, rencontré presque toutes les configurations contentieuses :

- recours de la personne réclamée contre la demande d'extradition formée par le Gouvernement français auprès d'autorités étrangères, laquelle n'est pas un acte de Gouvernement mais est inséparable de la procédure judiciaire dans le cadre et pour les fins de laquelle elle a été formulée et ressortit de ce fait à la compétence des juridictions judiciaires (CE, Section, 21 juillet 1972, *Sieur L...*, p. 554 ; voir aussi CE, 30 décembre 1996, *C... R...,* n° 178131, p. 519) ;
- recours, y compris parfois en référé[1], de la personne réclamée contre le décret accordant l'extradition, qui correspond aux dossiers les plus nombreux ;
- recours de la personne dont l'extradition a été accordée par le Gouvernement français contre la décision du garde des sceaux ordonnant sa remise aux autorités de l'Etat requérant : CE, 29 juillet 1994, *S...,* n° 156288 ; CE, Section, 27 janvier 1995, *Mme V...,* n° 164421, p. 49 ;[2]
- recours de l'Etat requérant contre le refus du Gouvernement français d'accorder l'extradition demandée : CE, Ass. 15 octobre 1993, *Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong,* p. 268 ;

[1] Pour un référé liberté : JRCE, 29 juillet 2003, *M. P...,* n° 258900, p. 344 ; pour un référé suspension : JRCE, 4 septembre 2001, *M. G...,* n° 237106, T. pp. 997-1116 ; JRCE, 8 février 2005, *M. C...,* n° 277219, inédite.

[2] En vertu de la rédaction aujourd'hui en vigueur de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, de telles décisions, regardées comme étant prises par le garde des sceaux, ne relèvent plus de votre compétence de premier et dernier ressort. Si vous aviez admis votre compétence dans l'affaire *S...* du 24 juillet 1994, c'est en raison de la connexité du contentieux sur la remise avec celui mettant en cause le décret accordant l'extradition. Dans l'affaire *Mme V...* du 27 janvier 1995, vous aviez procédé par analogie avec votre compétence pour connaître en premier et dernier ressort du refus d'extrader, pour laquelle votre compétence avait été admise au motif qu'une telle décision a un champ d'application qui excède le ressort territorial d'un seul tribunal administratif. Si ce motif est devenu caduc avec la réécriture en 2010 de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, vous restez néanmoins compétents pour connaître en premier ressort d'un refus d'extrader, conformément à ce que vous avez rappelé à propos du refus de prendre un décret, qu'il soit ou non réglementaire, dans votre décision *M. H...* du 26 novembre 2012, n° 356105, p. 389.

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.

- recours enfin de l'Etat requérant contre le retrait d'un précédent décret accordant l'extradition demandée : CE, 14 décembre 1994, *Confédération helvétique,* n° 156490, p. ; CE, 19 avril 2000, *B...,* n° 207469, p. 157.

Presque toutes les configurations contentieuses disions-nous, car il manque au moins à cette collection de précédents le recours de la personne dont l'extradition a été accordée contre le refus du Gouvernement d'abroger le décret la concernant[3].

C'est la question du jour et elle est délicate.

Les règles applicables en matière d'abrogation sont en effet particulièrement complexes lorsqu'est en cause une relation triangulaire, où satisfaire la demande de l'un conduit à revenir sur la parole juridique donnée à l'autre. Cette difficulté est accrue, en matière d'extradition, par le double registre dans lequel se situe la décision prise, à la fois tournée vers l'ordre public international, en tant que concrétisation d'un accord de coopération entre plusieurs Etats au service de l'œuvre de justice, et inscrite dans l'ordre juridique interne, comme manifestation du pouvoir de police d'un gouvernement à l'égard d'un ressortissant étranger présent sur son territoire, ce qui a notamment conduit à ce que vous regardiez, depuis votre décision *D*... du 28 mai 1937 (p. 534), les décrets d'extradition comme des actes détachables de la conduite des relations internationales, justiciables d'un recours pour excès de pouvoir[4].

Cette double nature, propre aux décisions d'extradition, nous retient d'appliquer de façon mécanique des règles d'origine jurisprudentielle, aujourd'hui codifiées au code des relations entre le public et l'administration, qui régissent l'abrogation des actes administratifs non réglementaires.

C'est pourtant la méconnaissance de ce code qu'invoque le présent recours, dont il faut à présent vous dire un mot.

Alors que le gouvernement français avait accordé aux autorités polonaises, en exécution de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957[5], l'extradition de M. Z... par un décret du 20 avril 2004, afin qu'il soit poursuivi pour des faits qualifiés d'arrestation et de séquestration et d'homicide volontaire, ce décret n'a pas été immédiatement exécuté. L'article 696-7 du code de procédure pénale, qui trouve un pendant dans l'article 19 de la convention européenne d'extradition, permet en effet de différer la remise dans le cas où la personne réclamée est poursuivie ou a été condamnée en France. C'est le cas de M. Z..., condamné le 3 mars 2005 par la cour d'assises des Bouches-du-Rhône à une peine de réclusion criminelle de

[3] Nous n'avons aucun doute, compte tenu de la jurisprudence rappelée, que le refus d'abroger un décret d'extradition ne peut être regardé comme un acte de Gouvernement et qu'il constitue, au même titre que le refus d'extrader ou le retrait d'un décret d'extradition, un acte détachable de la conduite des relations diplomatiques.

[4] Le fait que le législateur se soit saisi, par le vote de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers, de ce sujet jusqu'alors exclusivement diplomatique a été déterminante dans cette évolution jurisprudentielle : voir la note de P. Laroque au recueil Sirey 1937.3.73. sur la décision *D*... du 28 mai 1937.

[5] Régulièrement ratifiée et publiée : voir la loi autorisant la ratification de la convention européenne d'extradition n° 85-1478 du 31 décembre 1985 et le décret n° 86-736 du 14 mai 1986 portant publication de cette convention

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.

20 ans pour des faits de violence ayant entraîné la mort avec intention de la donner, commis en 2003, peine assortie d'une interdiction définitive du territoire français.

Le 22 février 2019, M. Z... a saisi le Premier ministre d'une demande tendant à l'abrogation du décret d'extradition le concernant, toujours non exécuté à ce jour, au motif que son exécution l'exposerait à « un déni de justice flagrant » contraire au droit à un procès équitable, en raison du manque d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire en Pologne. Le silence gardé par le Premier ministre sur cette demande a fait naître la décision dont vous êtes saisis aujourd'hui.

Deux moyens sont soulevés par la requête, l'un de forme, l'autre de fond.

Vous n'aurez, compte tenu des conclusions présentées par le requérant, d'autre choix que de déroger à votre habitude en examinant en premier lieu la contestation du bien-fondé du refus attaqué. Le requérant vous demande en effet, en application de votre jurisprudence *Société Eden* (CE, Section, 21 décembre 2018, n° 409678, p. 468), d'examiner prioritairement les moyens de légalité interne qui seraient de nature, s'ils étaient fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée à titre principal, tendant à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre d'abroger le décret d'extradition pris en 2004.

C'est ici que nous retrouvons la question des règles applicables aux demandes tendant à l'abrogation d'un décret d'extradition.

Les parties, qui invoquent toutes deux le code des relations entre le public et l'administration, se divisent sur la question de savoir si, en raison de son illégalité ou pour tout motif, le Premier ministre est tenu, a la faculté ou ne peut revenir sur un décret d'extradition passé un certain délai, selon qu'elles voient ou non dans celui-ci un acte créateur de droits.

Le requérant affirme que le Premier ministre avait l'obligation, en application de l'article L. 243-2 de ce code, d'abroger le décret dont il soutient qu'il serait devenu illégal. Le premier alinéa de l'article cité dans les écritures concerne les actes réglementaires, catégories dont ne le relèvent évidemment pas les décrets d'extradition. Sans doute n'est-ce là qu'une simple erreur et nous considérons qu'est en réalité invoqué le second alinéa de l'article, qui s'applique aux actes non réglementaires non créateurs de droits, pour lesquels a également été consacrée une d'abrogation si l'acte est devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édiction.

Le garde des sceaux voit au contraire dans les décrets d'extradition un acte créateur de droits au profit de l'Etat requérant. Il se prévaut à ce titre L. 242-2 du code applicable aux actes créateurs de droits non acquis, au nombre desquels les actes dits « conditionnels », qui peuvent être abrogés à tout moment dès lors que la condition à laquelle leur maintien est subordonné n'est plus remplie, par dérogation à la règle d'intangibilité passé le délai de quatre mois énoncée à l'article L. 242-1 pour les actes créateurs de droits acquis.

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.

Deux séries de considérations nous dissuadent d'entrer dans cette discussion, ce qui condamne dans son principe l'analogie tentante avec les actes dits « conditionnels », qui ne sont qu'une catégorie particulière d'actes créateurs de droits.

Un décret d'extradition ne crée en effet, par lui-même, aucun droit que le principe de sécurité juridique imposerait de protéger. Ni évidemment pour la personne réclamée[6], ni même pour l'Etat requérant[7]. Non pas que la décision prise sur la demande d'extradition présentée par un Etat étranger ne lie pas le Gouvernement français vis-à-vis de cet Etat, auquel vous avez d'ailleurs reconnu un intérêt pour agir contre le refus ou le retrait d'un décret d'extradition (v. CE, Ass. 15 octobre 1993, *Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et Gouverneur de la colonie royale de Hong-Kong*, préc. et CE, 14 décembre 1994, *Confédération helvétique*, préc.). Mais si obligation juridique il y a – et c'est le cas dans le cadre de la convention européenne d'extradition applicable au litige qui consacre à son article premier une obligation d'extrader – celle-ci trouve uniquement sa source dans la convention, et non dans l'acte pris pour son exécution.

En outre, l'application mécanique des règles de sortie de vigueur des actes administratifs telles qu'elles sont formulées dans le code des relations entre le public et l'administration, une fois l'une des qualifications proposées par le code retenue, ne permet pas de rendre entièrement compte du double registre, international et interne, dans lequel se situent les décrets d'extradition. Nous n'imaginons notamment pas que le Gouvernement français qui n'aurait pas immédiatement exécuté un décret d'extradition ne puisse jamais le rapporter, ou alors seulement pour un motif en lien avec sa légalité, à l'exclusion de toute considération d'opportunité d'ordre politique ou diplomatique.

Pour ces deux raisons, nous hésiterions à nous fonder directement sur le code des relations entre le public et l'administration pour déterminer si le Premier ministre était ou non tenu, et si oui pour quels motifs et dans quel délai, de faire droit à la demande d'abrogation du requérant.

---

[6] On ne voit pas comment le retrait ou l'abrogation d'un décret d'extradition pourrait porter atteinte à des droits provisoirement ou définitivement acquis par la personne réclamée : la sortie de vigueur d'un tel décret fait en effet perdre leur objet à tout ce qui pourrait être regardé comme des protections pour elle, tels que par exemple le principe de spécialité ou encore les réserves dont est assorti l'accord donné par le Gouvernement français à l'extradition. En cas de modification du décret d'extradition et non d'abrogation, par exemple par l'ajout d'une incrimination, la cause de l'illégalité ne serait pas l'atteinte portée à des droits supposément acquis (on pourrait imaginer un tel raisonnement sur la base du principe de spécialité), mais l'absence d'avis de la chambre de l'instruction.

[7] Nous nous séparons sur ce point des conclusions prononcées par le président Vigouroux sur la décision *Confédération helvétique* du 14 décembre 1994, qui estimait que les décrets accordant l'extradition de deux iraniens « *avaient bien créé des droits acquis pour l'Etat requérant ; car ils s'analysent comme des actes individuels pris sur demande d'un autre Etat dans le cadre d'une convention internationale qui crée des obligations entre Etat. En l'absence de tout élément d'illégalité, ils ne pouvaient être légalement retirés au regard de la jurisprudence classique Dame Cachet* ». »

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.

C'est donc dans la convention européenne d'extradition qu'il convient de chercher la réponse – le code n'ayant en tout état de cause qu'un caractère supplétif lorsqu'existent des règles spéciales (v. art. L. 100-1).

C'est d'ailleurs sur le fondement de cette convention qu'un Etat qui se soustrairait à l'obligation d'extrader à laquelle il a souscrit pourrait voir sa responsabilité dans l'ordre international mise en cause, quoique la question ne se résolve pas exclusivement sur le terrain de la responsabilité. Vous avez en effet annulé pour excès de pouvoir le retrait de deux décrets accordant l'extradition de ressortissants iraniens au profit des autorités suisses, au motif que l'ensemble des conditions auxquelles l'article 1er de la convention européenne d'extradition, duquel résulte une obligation d'extrader, étaient toujours remplies, que les extraditions avaient été préalablement accordées et qu'en tout état de cause, le Gouvernement ne fournissait aucune précision sur les circonstances postérieures à la signature de ces décrets qui en aurait rendu l'exécution illégale (CE, 14 décembre 1994, *Confédération helvétique,* préc.).

Nous déduisons de ce précédent, par *a contrario*, que le retrait aurait pu être légal si, avant que n'intervienne la remise de l'intéressé aux autorités de l'Etat requérant, les conditions auxquelles la convention européenne d'extradition subordonne l'obligation d'extrader avaient cessé d'être remplies ou si les réserves formulées par la France au moment de la ratifier venaient à être méconnues, ces réserves faisant partie intégrante des engagements souscrits par la France et s'incorporant, pour ce qui est des obligations de cet Etat, au traité lui-même (v. les conclusions de R. Abraham, à propos de l'autorité des réserves formulées par la France lors de la ratification de la convention européenne d'extradition, sur les décision CE, 27 octobre 1989, X…*Y*..., n° 107711, p. 218 ; CE, 6 juillet 1992, *T...,* n° 122874, T. p. 716-975-976-1225-1250). En réalité, dans une telle hypothèse, le Gouvernement nous paraît même tenu de rapporter son décret, les conditions auxquelles la France a subordonné l'obligation d'extrader à laquelle elle a souscrite constituant autant de garanties pour les ressortissants étrangers présents sur son territoire, dont ils sont fondés à invoquer la méconnaissance devant votre juridiction comme devant la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'en atteste les circonstances de votre décision de Section du 22 décembre 2017, *M. U...*, n° 408811, p. 398, relative aux modalités d'exécution d'un arrêt de cette cour constatant que l'exécution d'un décret d'extradition emporterait violation de la convention.

Les conclusions conformes prononcées par le président Vigouroux sur la décision *Confédération helvétique* n'excluent pas, en outre, qu'un motif indépendant des conditions auxquelles est subordonnée l'extradition, tiré de « l'état de nécessité » puisse légalement fonder soit un refus d'extrader, soit le retrait d'un précédent décret accordant l'extradition.

Nous reprenons à notre compte son analyse : le Gouvernement nous paraît toujours avoir la faculté d'abroger un décret d'extradition pour des motifs tirés de l'état de nécessité, qui correspond à la situation dans laquelle un Etat, tout en étant matériellement capable d'exécuter son obligation, ne pourrait le faire qu'en mettant en péril ses intérêts fondamentaux. Cette faculté peut être exercée sous le contrôle entier du juge compte tenu de la rédaction impérative de l'article 1er de la convention européenne d'extradition et du

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.

caractère restrictif de cette notion[8]. Elle est susceptible d'engager, le cas échéant, la responsabilité de la France vis-à-vis de son partenaire.

Il est toutefois peu probable que l'exception des intérêts supérieurs de l'Etat soit invoquée dans une configuration telle que celle de l'espèce, où l'auteur de la demande d'abrogation est celui dont l'extradition a été accordée. Le plus plausible est qu'il soit soutenu – c'est le cas dans cette affaire – que les conditions auxquelles est subordonnée l'extradition n'ont jamais été remplies ou ont cessé de l'être.

Reste, au terme de cette analyse, à savoir si une condition de délai s'applique. Nous pensons que tel n'est pas le cas, qu'il s'agisse de la faculté d'abroger un décret d'extradition pour un motif tiré de l'état de nécessité ou de l'obligation de le faire si les conditions auxquelles l'obligation conventionnelle d'extrader est subordonnée ne sont plus remplies. Pour la première, la réserve de la protection des intérêts fondamentaux de l'Etat, en vertu de laquelle le Gouvernement peut exceptionnellement faire primer des impératifs d'ordre national sur l'entraide pénale internationale est, comme toutes les réserves d'ordre public en matière de police, nécessairement contingente et évolutive. Pour la seconde, la logique nous paraît comparable à celle qui inspire les règles d'abrogation applicables aux actes dits « conditionnels », qui peuvent être abrogés à tout moment dès lors que la condition à laquelle leur maintien est subordonné n'est plus satisfaite. En tout état de cause, enfermer le pouvoir du Gouvernement d'abroger un décret d'extradition n'a pas grand sens si vous nous avez suivi pour dire que, par lui-même, cet acte ne peut être assimilé à un acte créateur de droits.

Vous le constatez, les règles d'abrogation des décrets d'extradition que nous venons d'esquisser sur la base de la convention européenne d'extradition se rapprochent en substance de celles applicables aux actes non réglementaires non créateurs de droit énoncées au second alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, à la différence près que cette disposition, qui codifie votre jurisprudence *Association Les Verts* (CE, Section, 30 novembre 1990, n° 103889, p. 339), se borne à traiter de l'obligation d'abroger sans traiter de la faculté d'abroger. Si nous tenions la plume, nous hésiterions à citer l'article L. 243-2 du code, non pas parce qu'un décret d'extradition n'appartiendrait pas à la catégorie des actes non réglementaires non créateurs de droits – puisque c'est un acte administratif justiciable d'un recours pour excès de pouvoir, il faut bien le faire tomber dans l'une ou l'autre des catégories existantes – mais parce que la règle telle qu'elle est énoncée dans le code ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des règles applicables à un décret d'extradition dont la nature est, nous l'avons souligné, particulière.

Vous devrez vous placer, pour apprécier la légalité du refus d'abroger le décret attaqué, à la date d'aujourd'hui, plutôt qu'à la date à laquelle le refus implicite est né.

---

[8] La jurisprudence internationale n'admet pas aisément « l'état de nécessité », qui supprime ou atténue la responsabilité de l'Etat pour violation des conventions internationales : v. J. Combacau, S. Sur, *Droit international public,* LGDJ, 12ème ed., p. 550.

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.

C'est là le sens de votre jurisprudence la plus récente en excès de pouvoir, dont la boussole est la recherche de l'effet utile de votre intervention juridictionnelle, en matière de recours à l'encontre d'actes réglementaires (CE, Assemblée, 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, n°s 424216 424217, Rec. p. 296 ; pour une illustration à propos du refus de prendre des mesures de prévention des risques liés à l'utilisation de certaines plantes, CE, 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres,* n° 388649, à publier au Recueil) comme à l'encontre de certains actes non réglementaires (pour le refus de la Commission nationale de l'informatique et des libertés de mettre l'exploitant d'un moteur de recherche en demeure de déréférencer des liens, CE, 6 décembre 2019, *Mme X.*, n° 39100, à mentionner aux tables ; pour l'appréciation de la légalité d'une mesure de suspension provisoire prise à titre conservatoire sur le fondement de l'article L. 232-23-4 du code du sport, CE, 28 février 2020, *M. V...,* n° 433886, à publier au Recueil ; pour le refus de récupérer des aides d'Etat non notifiées à la Commission européenne, CE, 18 mars 2020, *Région Ile-de-France,* n° 396651, à mentionner aux tables).

Cette approche nous paraît particulièrement opportune, au vu tant de la nature de l'acte en cause et que la configuration contentieuse du présent litige.

D'une part, un décret d'extradition est tout entier tourné vers son exécution : son seul objet est d'autoriser la remise de l'intéressé aux autorités d'un Etat partenaire et ne produit tous ses effets qu'à la date de cette remise, dont vous acceptez d'ailleurs de connaître de façon autonome du décret d'extradition. C'est en outre en raison de cette caractéristique que, saisis de la légalité d'un décret d'extradition, vous dérogez à vos habitudes d'excès de pouvoir pour prendre en compte les assurances données par l'Etat requérant entre la date du décret et la date à laquelle vous statuez (v. not. CE, Assemblée, *Mme A...,* n° 144590, p. 283).

D'autre part, la présentation de conclusions à fin d'injonction sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, qui plus est hiérarchisées ainsi que le permet votre jurisprudence *Eden,* oriente tout spécialement ce contentieux vers l'avenir.

Il vous revient donc d'apprécier, à la date d'aujourd'hui, si l'exécution du décret autorisant l'extradition de M. Z... vers la Pologne – c'est-à-dire sa remise aux autorités polonaises aux fins de poursuites pénales – l'expose ainsi qu'il le soutient à un « déni de justice flagrant », critère mobilisé par la Cour européenne des droits de l'homme pour juger qu'un Etat a violé l'article 6 de la convention en prenant une décision d'expulsion ou d'extradition[9]. Si tel était le cas, vous seriez conduits à annuler le refus attaqué pour un motif de légalité interne et à enjoindre au Premier ministre de procéder à l'abrogation demandée.

La requête se prévaut notamment des manquements de la République de Pologne aux obligations prévues à l'article 19 paragraphe 1, second alinéa du Traité sur l'Union

[9] Selon une jurisprudence constante, la Cour estime « *qu'il n'est pas exclu qu'une décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de l'article 6 de la Convention au cas où le fugitif aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant dans l'Etat requérant* » : voir, l'arrêt *Soering* du 7 juillet 1989, série A no 161, p. 45, § 113, pour la première affirmation.

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.

européenne (TUE), en vertu duquel « *Les Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union* ». Ces manquement ont été récemment constatés par la grande chambre de la Cour de justice de l'Union, à propos de l'abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges de la Cour suprême (CJUE, 24 juin 2019, C-619/18, *Commission européenne contre République de Pologne*)[10] et des juridictions de droit commun (CJUE, 5 novembre 2019, C-192/18, *Commission européenne contre République de Pologne*)[11] et des conditions de prolongation, par le pouvoir exécutif, de l'activité des magistrats au-delà de la nouvelle limite d'âge. Est également invoquée l'action en manquement engagée par la Commission européenne, encore pendante, s'agissant de la réforme du régime disciplinaire applicable aux juges nationaux polonais.

S'ajoutent à ces arrêts trois séries de questions préjudicielles, posées pour deux d'entre elles – ce qui mérite d'être souligné – par des juridictions polonaises elles-mêmes, dont la Cour suprême, invitant la Cour de justice à prendre parti sur les garanties d'indépendance et d'impartialité offertes par une formation de jugement telle que la nouvelle chambre spécialisée créée au sein de la Cour suprême, compétente notamment pour le contentieux disciplinaire (CJUE, 19 novembre 2019, aff. C-585/18, C-624/18 et C-625/18, *A. K. et autres*) ou encore sur la compatibilité d'un régime disciplinaire applicables aux magistrats tel que celui issu des dernières réformes en Pologne avec les exigences d'indépendance et d'impartialité des juridictions (CJUE, 26 mars 2020, aff. C-558/18 et C-563/18 : irrecevabilité de la question préjudicielle)[12]. La troisième, particulièrement topique pour le présent litige et sur laquelle nous reviendrons, a été posée par la *Hight Court* irlandaise. Cette dernière a interrogé la Cour de justice sur la question de savoir à quelles vérifications l'autorité judiciaire appelée à décider la remise d'une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen émis aux fins de l'exercice de poursuites pénales doit procéder lorsqu'elle dispose d'éléments tels que ceux figurant dans la proposition motivée de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'Etat de droit en Pologne, tendant à démontrer l'existence d'un risque réel de violation du droit fondamental à un procès équitable garanti par l'article 47 de la Charte, en raison de défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire de l'Etat membre d'émission (CJUE, 25 juillet 2018, C-216/18 PPU*, LM*).

Ces éléments attestent suffisamment du caractère pour le moins préoccupant des évolutions à l'œuvre en Pologne. Nous vous proposerons néanmoins de juger qu'en dépit de ces

[10] La Cour juge qu'en prévoyant d'appliquer le nouvel âge du départ à la retraite aux juges en exercice à la Cour suprême à la date de la réforme et en accordant au Président de la République le pouvoir discrétionnaire de prolonger leur activité au-delà de l'âge de départ nouvellement fixé, la République de Pologne a manqué aux obligations prévues à l'article 19 paragraphe 1, second alinéa du TUE.

[11] La Cour constate une discrimination entre les hommes et les femmes, dont le nouvel âge de départ à la retraite diffère, ainsi qu'un manquement aux obligations prévues à l'article 19 paragraphe 1, second alinéa du TUE, en raison du pouvoir donné au ministre de la justice d'autoriser ou non la continuation de l'exercice des fonctions des magistrats du siège au-delà du nouvel âge du départ à la retraite.

[12] Cette réforme fait également l'objet d'une procédure en manquement engagée par la Commission européenne, encore pendante.

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.

évolutions, le refus opposé à la demande d'abrogation du requérant n'est pas illégal, pour deux raisons.

La première tient à la portée du critère du « déni flagrant de justice », que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de détailler dans un arrêt *Othman c. Royaume-Uni* du 9 mai 2012, (n° 8139/09, § 258 et suivants) en des termes particulièrement exigeants : « *Dans la jurisprudence de la Cour, l'expression « déni de justice flagrant » s'applique aux procès manifestement contraires aux dispositions de l'article 6 ou aux principes consacrés par cet article. (...) Le déni de justice flagrant va au-delà de simples irrégularités ou défauts de garantie au procès qui seraient de nature à emporter violation de l'article 6 s'ils avaient lieu dans l'Etat contractant lui-même. Il faut qu'il y ait une violation du principe d'équité du procès garanti par l'article 6 qui soit tellement grave qu'elle entraîne l'annulation, voire la destruction de l'essence même du droit protégé par cet article*. »

La seconde raison est fondée sur l'application de la grille d'analyse dégagée par la Cour de justice dans son arrêt du 25 juillet 2018 à propos du mandat d'arrêt européen, que nous vous invitons à transposer pour l'extradition, quoique le droit de l'Union ne soit pas en cause dans la procédure relative à M. Z....

Cette grille d'analyse est en effet en parfaite harmonie avec votre façon d'apprécier les conditions relatives aux caractéristiques du système pénal et pénitentiaire de l'Etat requérant auxquelles la décision d'extrader est subordonnée. Selon la Cour de justice, l'autorité appelée à décider de la remise « *doit vérifier, de manière concrète et précise, si eu égard à la situation personnelle de cette personne, ainsi qu'à la nature de l'infraction pour laquelle elle est poursuivie et au contexte factuel qui sont à la base du mandat d'arrêt européen et des informations fournies par l'Etat membre d'émission (...) il existe des motifs sérieux et avérés de croire que ladite personne courra un tel risque [un risque réel de voir affecter le contenu essentiel de son droit fondamental à un procès équitable], en cas de remise à ce dernier Etat* ». Ce n'est qu'en présence d'une décision du Conseil européen constatant, dans les conditions prévues à l'article 7, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, une violation grave et persistante dans l'Etat membre d'émission des principes énoncés à l'article 2 du traité, tels que ceux inhérents à l'Etat de droit, suivie de la suspension par le Conseil de l'application de la décision cadre sur le mandat d'arrêt européen à l'égard de cet Etat membre, que l'autorité judiciaire d'exécution serait tenue de refuser automatiquement tout mandat d'arrêt européen émis par cet Etat, sans devoir procéder à une quelconque appréciation concrète du risque réel encouru par la personne concernée de voir affecter le contenu essentiel de son droit fondamental à un procès équitable (§ 72).

En l'espèce, la convention européenne d'extradition n'a pas été dénoncée à l'égard de la Pologne. Par ailleurs, aucun élément au dossier ne permet de saisir de façon concrète et précise le sérieux et la réalité des craintes alléguées par M. Z... : rien n'est dit à propos de sa situation personnelle, ni à propos le contexte factuel à la base de la demande d'extradition. Quant à la nature de l'infraction, vous savez seulement qu'est en cause un crime de droit commun.

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.

Compte tenu de l'exigence du critère du « déni flagrant de justice » et de l'absence d'élément concret et précis apportés au dossier, nous estimons que le moyen n'est pas fondé, ce qui nous amène à l'examen du moyen de légalité externe, présenté à titre subsidiaire.

Tiré du défaut de communication des motifs de la décision implicite refusant l'abrogation, en méconnaissance de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration (ancien article 5 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979), il vous retiendra moins longtemps.

Le dossier fait apparaître qu'il est fondé, ce qui justifie l'annulation du refus implicite.

Vous pourriez vous étonner de ce que nous vous proposions à présent de faire droit à un moyen tiré de la méconnaissance du code des relations entre le public et l'administration, alors que nous vous avons démontré tout à l'heure en quoi la référence au code n'était pas pertinente s'agissant des règles applicables aux demandes d'abrogation. C'est qu'à la différence de la demande d'abrogation, dans laquelle se rencontrent trois catégories d'intérêts – ceux de la personne réclamée, ceux de l'Etat requis et ceux de l'Etat requérant, ces deux derniers étant en partie cristallisés dans la convention d'extradition – la question de la motivation est une question de pur droit interne, relative à la relation bilatérale entre un administré et le gouvernement.

Vous jugez d'ailleurs depuis longtemps, sur le fondement de la loi de 1979, qu'un décret d'extradition est au nombre des décisions qui doivent être obligatoirement motivées dès lors qu'elles restreignent l'exercice des libertés publiques : voyez en ce sens la décision de section du 17 juin 1983, *E...,* n° 28115, p. 263, qui annule sur le fondement de cette loi le décret d'extradition.

Nous ne voyons pas matière à faire une différence entre le décret d'extradition et le refus d'abroger ce décret. Du point de vue de la restriction des libertés publiques, critère mobilisé dans le précédent du 17 juin 1983 *E...,* les effets sont identiques puisque le refus d'abroger correspond à la réitération de la décision d'extrader. C'est en tous cas le parti que vous avez pris à propos du refus d'abroger un arrêté d'expulsion, que vous avez regardé comme une mesure de police devant être obligatoirement motivée en vertu des articles 1er et 2 de la loi du 11 juillet 1979 : CE, 5 février 1990, *S...,* n° 87012, T. pp. 545-546-902. Nous vous invitons à transposer ce raisonnement à la décision refusant d'abroger un décret d'extradition.

Le défaut de communication des motifs du refus implicite d'abroger le décret accordant l'extradition du requérant à la Pologne l'entache dès lors d'illégalité.

Ce motif d'annulation, pour un vice de légalité externe, implique seulement que vous enjoignez au Premier ministre de réexaminer la demande d'abrogation. Vous rejetterez par suite le surplus des conclusions à fin d'injonctions, présentées par le requérant à titre principal, et qui tendaient sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative à ce que soit enjoint au Premier ministre d'abroger le décret du 20 avril 2004.

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.

Vous mettrez enfin à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros à verser au conseil du requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve qu'il renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.