

N° 476011
M. D...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 6 décembre 2023
Lecture du 21 décembre 2023

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

M. Paul D..., ressortissant albanais né en 1975, a été interpellé puis placé sous contrôle judiciaire le 12 août 2021 sur le fondement d'une demande d'arrestation provisoire émise le 30 juin 2021 par un juge près le tribunal spécial contre la corruption et le crime organisé de Tirana pour des faits qualifiés de trafic de stupéfiants, blanchiment des produits du crime, groupe criminel structuré, commission d'infractions par une organisation criminelle et un groupe criminel structuré.

Il lui est reproché d'avoir participé à une opération de trafic de stupéfiants entre l'Albanie et l'Italie, portant sur un peu plus d'une tonne de cannabis, au mois de décembre 2016, à une époque où il travaillait comme officier de sécurité du ministre de l'intérieur, M. Samir T..., lequel a été condamné en février 2022 à trois ans de prison pour abus de pouvoir.

Le 6 septembre 2021, les autorités albanaïses ont adressé au gouvernement français une demande d'extradition de M. D... aux fins de poursuite.

Le 30 novembre 2022, la chambre d'instruction de la cour d'appel de Toulouse a émis un avis favorable, le pourvoi contre cet avis n'ayant pas été admis par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Par un décret du 28 avril 2023, la Première Ministre a accordé l'extradition de M. D... aux autorités albanaïses.

M. D... vous demande l'annulation de ce décret et, à titre subsidiaire, son abrogation.

1. A l'appui de sa requête, il soulève une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dirigée contre la seconde phrase du premier alinéa de l'article 696-18 du code de procédure pénale (CPP), qui prévoit que « *si, dans le délai d'un mois à compter de la notification [du] décret [d'extradition] à l'Etat requérant, la personne réclamée n'a pas été*

reçue par les agents de cet Etat, l'intéressé est, sauf cas de force majeure, mis d'office en liberté et ne peut plus être réclamé pour la même cause ».

Ces dispositions visent ainsi à sanctionner la carence de l'Etat requérant, lequel, passé un délai d'un mois à compter de la notification du décret d'extradition, doit être regardé comme ayant renoncé à sa demande, ce qui justifie la remise en liberté de la personne réclamée.

Le requérant reproche à ces dispositions, d'une part, de ne pas fixer de délai aux autorités françaises pour notifier le décret à l'Etat requérant, ce qui leur permettrait de retarder indéfiniment une telle notification, mettant la personne réclamée dans l'impossibilité de connaître le délai au terme duquel elle pourra se prévaloir de l'expiration du délai d'un mois, d'autre part, de ne pas prévoir d'informer la personne réclamée de la date à laquelle cette notification est effectuée, ce qui la priverait de la faculté d'exercer un recours afin d'être remise en liberté à l'expiration du délai d'un mois.

Il en déduit que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant le droit de mener une vie familiale normale et le droit à un recours juridictionnel effectif garantis respectivement par le 10^e alinéa du Préambule de 1946 et l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Mais par quelque bout qu'on les prenne, ces dispositions ne sont pas applicables au litige, au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958.

1.1. En premier lieu, dans la mesure où ces dispositions ont trait aux mesures à prendre postérieurement au décret d'extradition, leur méconnaissance ne saurait avoir d'incidence sur la légalité de ce dernier (v. sur ce point votre décision *N...* du 14 février 2002, n° 220271, au Recueil).

Nous n'ignorons certes pas que la notion d'applicabilité au litige au sens de l'ordonnance de 1958 ne se réduit pas à la simple opérance et permet de regarder comme applicable au litige une disposition « *non dénuée de rapport avec les termes* » de ce dernier, ce qui a pu vous conduire à renvoyer des QPC alors même que vous saviez qu'une abrogation par le Conseil constitutionnel resterait sans incidence sur l'issue du litige¹.

Mais outre que votre jurisprudence récente paraît plus rigoureuse², le libéralisme dont vous avez pu faire preuve a toujours été justifié par des considérations d'opportunité liées à la nécessité de renvoyer en bloc des dispositions législatives indissociables³ ou à la difficulté de trouver une autre prise contentieuse permettant au Conseil constitutionnel de se prononcer en temps utile sur la constitutionnalité des dispositions législatives en cause⁴.

¹ CE, 8 octobre 2010, *DD...*, n° 338505, A ; 21 mars 2011, *L... et autres*, n° 345193, C ; 2 février 2012, *P...*, n° 355137, A

² V. not. CE, 11 avril 2018, *Section française de l'OIP*, n° 417471, B, qui n'admet l'applicabilité au litige que lorsque la question de conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution a une incidence sur la légalité des dispositions réglementaires contestées.

³ CE, 28 mai 2010, *M B... et OFPRA*, n° 337840, A ; 18 juin 2010, *Société l'office central d'accèsion au logement*, n° 337898, B ; 18 mai 2010, *Commune de Dunkerque*, n° 306643, A

Or, dans une configuration telle que celle de l'espèce, nous n'identifions aucun motif d'opportunité justifiant de faire preuve de souplesse, étant précisé que d'autres prises contentieuses existent qui permettraient de former une QPC contre les dispositions litigieuses, que ce soit à l'occasion d'une demande de mise en liberté (art. 696-19 du CPP) ou de mainlevée du contrôle judiciaire (art. 696-20), demandes qui peuvent être formées à tout moment devant la chambre de l'instruction⁵, ou d'un recours, introduit devant le juge administratif, contre la décision de remise de l'extradé à l'Etat requérant⁶.

1.2. En second lieu, et plus radicalement, l'extradition de M. D... n'a pas été accordée sur le fondement du CPP mais sur celui de la convention européenne d'extradition, laquelle, en vertu de l'article 55 de la Constitution, a primauté sur la loi nationale.

Certes, l'article 696 du CPP prévoit que les dispositions du code s'appliquent « *aux points qui n'auraient pas été réglementés par les conventions internationales* »⁷.

Les règles issues du CPP ont donc un caractère supplétif et s'appliquent en l'absence de stipulations équivalentes dans la convention, c'est-à-dire lorsque celle-ci ne traite pas d'une question abordée par le code⁸.

Mais précisément, l'article 18 de la convention européenne d'extradition comporte des stipulations équivalentes aux dispositions contestées de l'article 696-18 du CPP, relatives aux délais dans lesquelles la personne réclamée doit être remise à l'Etat requérant.

Les paragraphes 4 et 5 de cet article stipulent en effet que « *la Partie requérante sera informée du lieu et de la date de remise* » et que « *si l'individu réclamé n'a pas été reçu à la date fixée, il pourra être mis en liberté à l'expiration d'un délai de 15 jours à compter de cette date et il sera en tout cas mis en liberté à l'expiration d'un délai de 30 jours* ».

Le requérant affirme néanmoins que ces stipulations, dans la mesure où elles n'imposent pas à l'Etat requis un délai pour fixer la date de remise, sont incomplètes et, par suite, que s'appliquent à titre supplétif les dispositions de l'article 696-18 du CPP.

Mais ce raisonnement ne nous convainc pas.

D'abord parce que l'application supplétive des règles du CPP a vocation à combler un manque de la convention sur une question donnée, c'est-à-dire une lacune découlant du silence non intentionnel des parties à la convention sur un aspect de la procédure extraditionnelle⁹. Appliquer de manière supplétive le droit interne au-delà de cette hypothèse

⁴ CE, 2 février 2012, *Mme P...*, préc.

⁵ V. Cons. const., 9 septembre 2016, n° 2016-561/562 QPC

⁶ CE, 29 juillet 1994, *S...*, n° 152850, A

⁷ L'article 22 de la convention européenne d'extradition prévoit, en miroir, que « *sauf disposition contraire de la présente Convention, la loi de la Partie requise est seule applicable à la procédure de l'extradition ainsi qu'à celle de l'arrestation provisoire* ».

⁸ V. pour une illustration, CE, 4 juillet 2012, *O...*, n° 354474, B

⁹ v. par exemple votre décision de Section X... du 29 septembre 1989, n° 100373, A, qui, dans le silence de la convention européenne d'extradition sur la date à laquelle il y a lieu de se placer pour apprécier la prescription de l'action ou de la peine, applique de manière supplétive l'article 696-4 du CPP qui retient la date de

conduirait à cumuler les exigences posées par le droit interne avec celles issues de la convention européenne d'extradition, cumul qui serait peu respectueux de la volonté des Etats parties à cette convention qui ont entendu se soumettre à une procédure unique et commune d'extradition.

Or, en l'espèce, rien ne permet d'affirmer que le silence de la convention européenne d'extradition sur le délai dans lequel l'Etat requis doit informer l'Etat requérant de la date de remise n'est pas intentionnel, les parties à la convention ayant pu vouloir laisser sur ce point une marge de manœuvre à l'Etat requis.

Ensuite et en tout état de cause, l'application à titre supplétif de l'article 696-18 ne résoudrait pas la difficulté soulevée par le requérant dans la mesure où ces dispositions ne comblent nullement le silence de la convention sur le point de départ du délai de trente jours. En effet, et c'est d'ailleurs ce que lui reproche le requérant par sa QPC, l'article 696-18 ne précise pas dans quel délai doit intervenir la notification du décret à l'Etat requérant par l'Etat requis. De sorte qu'à supposer même qu'il faille considérer que le silence de la convention n'est pas intentionnel, il est impossible de le combler en appliquant de manière supplétive l'article 696-18¹⁰.

Pour ces raisons, nous vous proposons de juger, ce qui au demeurant correspond à la solution retenue par la chambre criminelle de la Cour de cassation¹¹, que les stipulations de l'article 18 de la convention européenne d'extradition sont seules applicables s'agissant du délai au terme duquel la personne réclamée doit être remise en liberté faute de remise aux autorités de l'Etat requérant, à l'exclusion donc des dispositions de l'article 696-8 du CPP.

Il s'en déduit que ces dispositions ne sont pas applicables au litige, au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et, dès lors, qu'il n'y a pas lieu de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel.

2. Si vous nous suivez, vous pourrez passer à l'examen des autres moyens du pourvoi.

2.1. Il est d'abord soutenu que le décret méconnaît l'article 12 de la convention européenne d'extradition dès lors que les autorités françaises ne disposaient que d'un extrait du mandat d'arrêt du 30 juin 2021 émanant du tribunal spécial de première instance pour la corruption et le crime organisé de Tirana.

Mais le moyen manque en fait, le Garde des sceaux ayant produit en défense l'intégralité du mandat d'arrêt, qui comporte bien la signature de son auteur, la seule

l'arrestation de la personne réclamée.

¹⁰ D'autant que si l'article 696-18 avait fixé un tel délai, celui-ci n'aurait pas davantage pu être appliqué pour la mise en œuvre de l'article 18 de la convention européenne d'extradition. Car en effet, alors que ces stipulations prévoient que la remise en liberté doit intervenir à l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la date fixée pour la remise par l'Etat requis, l'article 696-18 prévoit pour sa part qu'un tel délai court à compter de la notification à la personne réclamée du décret accordant son extradition. Dès lors que le point de départ du délai n'est pas le même, on voit mal comment l'article 18 de la convention européenne d'extradition pourrait sur ce point être combinée avec les dispositions du CPP.

¹¹ Cass. crim., 12 juillet 2000, n° 00-83.559

circonstance que les mentions des timbres figurant sur ce document ne soient pas traduites n'étant pas de nature à faire douter de son authenticité.

2.2. Il est ensuite soutenu que le décret attaqué méconnaît la réserve émise par la France à l'article 1^{er} de la convention européenne d'extradition ainsi que les articles 2 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (EDH) dès lors que le requérant serait exposé en cas de retour en Albanie à un risque de mort ou à un déni de justice.

Au soutien de ces moyens, M. D... explique que du fait des informations dont il a pu avoir connaissance en qualité de garde du corps de l'ancien ministre de l'intérieur Samir T..., il fera en cas de retour en Albanie face à une alternative impossible : soit, sous la pression des proches de l'ancien ministre, se taire, sous peine d'être reconnu coupable, soit, sous la pression des opposants de l'ancien ministre, témoigner contre ce dernier, au risque de subir leurs représailles.

Mais l'argumentation du requérant est insuffisamment étayée pour emporter la conviction, et n'a d'ailleurs convaincu ni l'OFPRA, ni la CNDA, qui ont rejeté sa demande d'asile et sa demande de réexamen, fondées sur les mêmes allégations¹².

Et si M. D... soutient que les éléments mentionnés dans le mandat d'arrêt du 30 juin 2021 sont peu crédibles, il résulte des principes généraux du droit applicable à l'extradition que, sous réserve d'une erreur évidente, loin d'être établie en l'espèce, il ne vous appartient pas de vous prononcer sur le bien-fondé des charges retenues contre lui¹³.

2.3. Il est encore soutenu que le décret méconnaît l'article 3 de la convention EDH dès lors que M. D... serait exposé en cas de retour en Albanie à des traitements inhumains et dégradants du fait des conditions indignes de détention qui prévalent dans ce pays.

Mais à l'appui de son argumentation, le requérant se borne pour l'essentiel à citer un rapport de 2018 du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur le système carcéral albanais, sans démontrer les risques personnels qu'il encourt.

Et s'il fait valoir que du fait de ses liens passés avec M. T..., il sera exposé à des tentatives d'extorsion de la part des autres détenus ou du personnel des établissements pénitentiaires, il n'apporte aucun élément précis au soutien de ses allégations.

3. Le requérant présente enfin des conclusions subsidiaires à fin d'abrogation du décret d'extradition, en faisant valoir que depuis son édicton, une décision exécutoire prononçant sa condamnation a, ou plutôt pourrait, avoir été déjà prononcée.

3.1. Disons d'emblée que sur le fond, l'argumentation du requérant ne porte pas.

Vous jugez certes qu'une extradition présentée en vue de permettre la poursuite d'infractions pénales ne peut être légalement accordée lorsqu'une condamnation exécutoire,

¹² CNDA, 15 mars 2022, n° 20018740 20018741 ; ord., 28 juillet 2022, n° 22027032

¹³ CE, Ass., 15 février 1980, *W...*, n° 17224, A

c'est-à-dire insusceptible de faire l'objet d'un recours suspensif, est intervenue à raison de ces infractions, qu'au vu d'une nouvelle demande de l'Etat requérant tendant à l'exécution de la peine et après examen de cette nouvelle demande par la chambre de l'instruction de la cour d'appel compétente (v. votre décision *G...* du 30 janvier 2017, n° 394173, A).

Mais en l'espèce, le requérant se borne à faire valoir, sans même l'établir, que le tribunal spécial pour la corruption et le crime organisé de Tirana a déjà tenu une première audience le 15 septembre 2023 et a renvoyé à une audience le 6 octobre 2023, au cours de laquelle il pourra être jugé en son absence.

De sorte que même à supposer cette circonstance établie, aucune condamnation exécutoire du requérant n'est intervenue à ce jour qui serait de nature à faire obstacle à son extradition.

3.2. Cela étant précisé, reste à savoir, en amont, si de telles conclusions à fin d'abrogation peuvent être formées de manière recevable contre un décret d'extradition.

Vous le savez, c'est votre décision *ST...* du 28 février 2020, publiée au Recueil¹⁴, qui pour la première fois a admis la recevabilité de conclusions à fin d'abrogation, présentées de manière subsidiaires à des conclusions à fin d'annulation, en l'espèce contre une décision de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) prononçant la suspension provisoire d'un sportif.

Par votre décision de Section *EE...* du 19 novembre 2021¹⁵, vous avez consacré ce contrôle à double détente du juge de l'excès de pouvoir, en le circonscrivant néanmoins au seul contentieux des actes réglementaires, sans pour autant revenir sur la solution *ST...*

De la sorte, comme l'y invitait Sophie Roussel dans ses conclusions, la Section du contentieux a entendu réserver la question de l'extension de la solution *Elena* aux décisions individuelles, préférant faire évoluer l'office du juge de l'excès de pouvoir par « *touches successives* ».

A ce jour, votre jurisprudence n'a jamais étendu, ni d'ailleurs explicitement refusé de le faire, la solution *Elena* à une décision individuelle.

Pour autant, la question de son extension au contentieux de l'extradition n'est pas tout à fait inédite.

Dans une affaire *SS...* examinée par votre formation de jugement en juin dernier, relative à une personne qui, postérieurement à l'intervention du décret accordant son extradition aux autorités turques, s'était vu diagnostiquer une grave pathologie, nous vous avons proposé de procéder à une telle extension.

A l'appui de cette solution, nous faisons alors valoir quatre séries d'arguments, que nous nous bornerons aujourd'hui à résumer.

¹⁴ CE, 28 février 2020, *M. ST...*, n° 433886, A

¹⁵ CE, Sect., 19 novembre 2011, *Association des avocats ELENA France et autres*, n°s 437141 437142, A

Tout d'abord, le contentieux de l'extradition est sensible à l'écoulement du temps, car il n'est pas rare que durant les quelques mois de l'instruction d'une requête devant vous, des circonstances nouvelles apparaissent de nature à faire obstacle à l'extradition.

Ensuite, l'effet utile d'un recours contre un décret d'extradition réside moins dans sa disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique que, dans l'hypothèse où le décret serait devenu illégal avant d'avoir exécuté, son abrogation pour l'avenir. De sorte que le juge de l'extradition doit pouvoir « *regarder devant lui, en se préoccupant directement et immédiatement des conséquences s'attachant, à compter de demain, à la décision prise au regard de la situation qui s'était cristallisée hier* »¹⁶, ce que la solution *ST...* lui permet précisément de faire.

En outre, « *un décret d'extradition ne crée (...), par lui-même, aucun droit que le principe de sécurité juridique imposerait de protéger (...)* »¹⁷. Il en résulte que permettre au juge de l'excès de pouvoir de prononcer l'abrogation d'un décret d'extradition devenu illégal n'est susceptible de heurter aucun droit acquis et donc que, de ce point de vue, l'extension de la solution *ST...* au contentieux de l'extradition ne pose pas de difficulté.

Enfin, le contentieux de l'extradition est limité en volume, relève de votre compétence en premier et dernier ressort et présente une nette spécificité, si bien que l'adaptation de l'office du juge de l'extradition aurait une incidence très faible sur la gestion des flux contentieux, peut être conçue sans intégrer la complexité inhérente à un contentieux à degrés de juridiction multiples et ne préjugerait en rien de l'extension de la solution *ST...* à d'autres contentieux.

Dans l'affaire *SS...*, le requérant ne présentait toutefois aucune conclusion à fin d'abrogation, se bornant à solliciter l'annulation rétroactive du décret

Cela nous avait conduit à vous proposer, faute de mieux, d'étendre votre jurisprudence *Mathio E...*¹⁸ au contentieux de l'extradition, en jugeant que la circonstance invoquée par le requérant faisait obstacle à l'exécution du décret, après avoir néanmoins indiqué, par un *obiter dictum*, que la démarche définie par votre décision *ST...* était applicable au contentieux de l'extradition.

Vous ne nous avez que partiellement suivi car si votre décision *SS...*, fichée sur ce point, juge que la circonstance que l'exécution d'un décret d'extradition exposerait un étranger à des conséquences d'une exceptionnelle gravité sur sa santé est de nature à faire obstacle à son exécution, elle ne dit mot du sort qu'il convient de réserver à des conclusions *ST...* en matière d'extradition¹⁹.

¹⁶ J-H. Stahl, « Mutations », *Droit administratif*, n°s 8-9, août 2020

¹⁷ Concl. S. Roussel sur CE, 10 juin 2020, *Z...*, n° 435348, A

¹⁸ CE, 21 mars 2001, *ME E...*, n°208541, A, qui juge qu'un arrêté de reconduite à la frontière, légal à la date à laquelle il a été pris, est devenu inexécutable en raison du mariage, postérieur, de l'intéressé avec un ressortissant français.

¹⁹ CE, 19 juin 2023, *M. SS...*, n° 469722, B

Parce qu'il est rare que vous renonciez à un *obiter dictum* qui emporte pleinement votre conviction, on ne saurait exclure que ce silence vaille refus de votre part d'admettre la recevabilité de conclusions *ST...* dans le contentieux de l'extradition.

Si bien que nous renonçons à vous proposer aujourd'hui de consacrer une telle recevabilité.

Mais parce que nous demeurons convaincus de la pertinence de la solution *ST...* en matière d'extradition et qu'en l'espèce l'argumentation soulevée par M. D... à l'appui de ses conclusions à fin d'abrogation n'est en tout état de cause pas fondée, nous vous invitons à vous donner de l'air et à les rejeter au fond, sans prendre parti sur leur recevabilité.

PCMNC au non renvoi de la QPC et au rejet de la requête.