

N° 484266

M. S...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 12 février 2024

Décision du 5 mars 2024

## CONCLUSIONS

**Mme Dorothée PRADINES, Rapporteuse publique**

Y a-t-il lieu, pour le Conseil d'État, de contrôler, au regard de la condition posée par l'arrêt *P...* de la Cour de justice de l'Union européenne, un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel donnant acte du consentement de l'intéressé à son extradition ?

Telle est la question qui vous est posée, et tels sont les ingrédients qui la composent : une procédure se déroulant devant deux ordres de juridiction, une exigence découlant du droit de l'Union européenne et les particularités de l'extradition consentie.

**1.1.** La jurisprudence de la CJUE dont il s'agit, qui découle de l'arrêt *P...* du 6 septembre 2016 (C-182/15), précisé notamment par l'arrêt *BY* du 17 décembre 2020 (C-398/19), ne vous est pas inconnue. Ce n'est que récemment que vous avez eu l'occasion de l'appliquer pour la première fois. Dans ses conclusions sur l'affaire *Schneider* du 10 octobre 2023, Clément Malverti vous a ainsi entretenus des considérations ayant conduit la CJUE à élaborer cette « jurisprudence audacieuse visant à offrir une protection au citoyen européen se trouvant sur le territoire d'un autre Etat membre et dont un Etat tiers requiert l'extradition ».

Ainsi, dans son arrêt *P...*, la CJUE a jugé que lorsqu'un Etat membre dans lequel un citoyen de l'Union, ressortissant d'un autre Etat membre, s'est déplacé, se voit adresser une demande d'extradition par un Etat tiers avec lequel le premier Etat membre a conclu un accord d'extradition, il est tenu d'informer l'Etat membre dont ce citoyen a la nationalité pour le mettre en mesure de le réclamer en émettant un mandat d'arrêt européen, pourvu que cet Etat membre soit compétent, en vertu de son droit national, pour poursuivre cette personne pour des faits commis en dehors de son territoire national. L'arrêt de 2020, *By*, précise le niveau d'informations devant être communiquées.

**1.2.1.** La Cour de cassation a intégré cet apport du droit de l'Union européenne, par deux arrêts du 11 octobre 2022 : par son arrêt n° 22-80.120, elle a censuré l'arrêt d'une chambre de l'instruction ayant émis un avis favorable à une demande d'extradition au motif que l'information des autorités de l'État de nationalité de la personne poursuivie n'était pas pleinement attestée ; par son arrêt n° 22-80.654, rendu sur le cas de M. Schneider dont vous avez ensuite eu à connaître, elle a jugé que justifie sa décision la chambre de l'instruction qui émet un avis favorable après avoir constaté que les autorités françaises ont informé les autorités de l'Etat de nationalité des éléments de droit et de fait fondant la demande d'extradition et que ces autorités ont indiqué ne pas vouloir reprendre les poursuites ni délivrer de mandat d'arrêt européen pour ces faits.

Il en découle que la chambre de l'instruction doit être en mesure de s'assurer que la consultation des autorités de l'Etat de nationalité a été réalisée avant d'émettre un avis favorable à l'extradition. Cette obligation d'information est donc une condition de légalité de l'extradition, dans la configuration triangulaire où l'État requérant, l'État requis et l'État de nationalité sont différents, les deux derniers étant membres de l'Union européenne.

**1.2.1.** Vous avez à votre tour appliqué la jurisprudence *P...* à l'automne dernier, jugeant que « l'Etat de nationalité peut être regardé comme ayant été mis à même de réclamer la personne recherchée dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen alors même que la demande d'extradition n'a pas encore été formellement transmise à l'Etat membre requis ». Vous avez, ce faisant, admis l'opérance du moyen tiré de la méconnaissance de l'obligation d'information des autorités du pays de nationalité, tout en l'écartant au fond en l'espèce dans un cas où l'information avait eu lieu dès l'arrestation provisoire.

Il en découle que vous aussi contrôlez cette condition d'information de l'État de nationalité au stade du recours en excès de pouvoir contre le décret accordant l'extradition.

**1.3.** Les particularités de la question qui vous est posée aujourd'hui tiennent à ce que l'intéressé, en l'espèce, a consenti à son extradition, ce qui n'est pas sans incidence sur la partie judiciaire de la procédure. Cela doit-il pour autant rester sans incidence sur la partie administrative de la procédure ?

M. Glenn S..., de nationalité néerlandaise, est né au Suriname. Il est recherché par les autorités de ce pays pour des faits de meurtre par arme à feu et d'homicide involontaire commis le 15 novembre 2022. Un mandat d'arrêt international ayant été émis à son encontre le lendemain, il est interpellé le jour-même à l'aéroport de Cayenne, en Guyane française, voisine du Suriname, alors qu'il tentait de rejoindre les Pays-Bas, où résident ses enfants et son ex-épouse. Le Suriname a formé une demande d'extradition le 18 novembre 2022. Lors de sa notification à l'intéressé, celui-ci a indiqué consentir à son extradition. Il a comparu quatre jours plus tard, le 22 novembre 2022, et la CHINS a donné acte de son consentement

pour être remis aux autorités du Suriname. Cet arrêt ne fait pas mention d'une quelconque information et consultation des autorités néerlandaises. Nous y reviendrons.

Ce n'est que le 3 février 2023 que les Pays-Bas ont indiqué, en réponse à un courriel par lequel les autorités françaises informaient les autorités néerlandaises de la situation et leur demandaient de se positionner « au titre de la jurisprudence développée dans l'arrêt *P...* », qu'ils n'émettraient pas de mandat d'arrêt européen contre leur ressortissant.

Par le décret attaqué, la Première ministre accorde au Suriname l'extradition de M. S..., qui vous demande de l'annuler.

2. Il nous semble à peu près certain, nonobstant les particularités de la procédure en cas d'extradition consentie, qu'il appartenait à la chambre de l'instruction de contrôler la mise en œuvre de la jurisprudence *P...*, et qu'elle ne l'a pas fait en l'espèce.

2.1. En effet, la procédure en cas de consentement de l'intéressé, cas envisagé déjà à l'article 15 de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers, résulte aujourd'hui de l'article 17 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, et présente certaines particularités qui s'accommodent mal avec le contrôle de la mise en œuvre de l'obligation d'informer et de mettre en mesure l'État de nationalité de l'intéressé d'émettre à son encontre un mandat d'arrêt européen.

D'abord, l'article 696-13 du code de procédure pénale dispose que « *Lorsque la personne réclamée a déclaré au procureur général consentir à son extradition, la chambre de l'instruction est immédiatement saisie de la procédure. La personne réclamée comparait devant elle dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date de sa présentation au procureur général.* » En l'absence de consentement, le délai est de 10 jours<sup>1</sup>.

Ensuite, la chambre d'instruction rend un arrêt par lequel, « *après avoir informé [la] personne [réclamée] des conséquences juridiques de son consentement, [elle] lui en donne acte dans les sept jours à compter de la date de sa comparution* », alors qu'en l'absence de consentement elle doit rendre un avis motivé, dans un délai d'un mois après la comparution<sup>2</sup>.

Enfin, et peut-être surtout, l'article 696-14 du CPP dispose que « *l'arrêt de la chambre de l'instruction n'est pas susceptible de recours* », ce qui entérine la jurisprudence antérieure de la Cour de cassation<sup>3</sup>, à la lumière de laquelle vous aviez jugé qu'il ne vous appartenait pas de contrôler la validité de la renonciation reçue par les autorités judiciaires, qui relève de la phase judiciaire de l'extradition<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 696-15 du CPP

<sup>2</sup> Article 696-15 du CPP

<sup>3</sup> Voir Cass. crim. 23 novembre 1972, *Chaves*, n° 72-92.483, Bull. crim. n° 356 ; 11 octobre 1988, *Arriagada*, Bull. crim. n° 342 p. 922 ; 15 décembre 1993, *Flavio*, n° n° 93-85.393, Bull. crim. n° 388 p. 965.

Le consentement de l'intéressé, donné une fois pour toutes, a ainsi pour conséquence de simplifier et d'accélérer la procédure.

**2.2.** Mais le consentement n'a pas pour effet de dispenser la chambre de l'instruction de s'assurer que les conditions légales de l'extradition sont bel et bien remplies, ainsi qu'il ressort de l'article 696-14 du CPP, de même qu'il ne dispense pas le Gouvernement de prendre un décret d'extradition selon les formes et la procédure ordinaires, ainsi que vous en avez jugé par la décision de Section du 27 janvier 1995, *Mme Angélika V...*, n° 164421, A, contrairement à la pratique antérieure du ministère de la justice.

Ronny Abraham l'expliquait déjà dans ses conclusions sur l'affaire *V...* : « La « renonciation » de l'intéressé « au bénéfice de la loi », que mentionne l'article 15 [de la loi de 1927], ne porte que sur la garantie (...) que constitue l'avis motivé de la chambre d'accusation. L'intéressé ne renonce pas, et ne saurait renoncer, à ce que le gouvernement respecte les conditions de fond auxquelles est subordonnée l'extradition ».

Il en découlait l'obligation de formaliser la décision d'accorder l'extradition à l'État requérant par un décret motivé du Premier ministre contresigné par le Garde des sceaux, la reconnaissance d'un intérêt pour agir de la personne ayant « consenti » contre ce décret, ainsi qu'une obligation de respecter les conditions de fond de légalité de l'extradition.

À ce titre, nous ne voyons pas de raison de ne pas imposer également le contrôle de la mise en œuvre de la jurisprudence *P...* en cas de consentement donné à l'extradition. Certes, par construction, il n'y a pas de jurisprudence de la Cour de cassation sur le contrôle de cette condition par la chambre de l'instruction dans le cadre d'une extradition « consentie » ; mais celle-ci ne peut donner acte de ce consentement que si les conditions légales sont remplies.

**2.3.** Il appartenait donc à la chambre de l'instruction de contrôler cette condition, ce qu'elle n'a manifestement pas fait en l'espèce.

Certes, le ministre établit avoir obtenu, le 3 février 2023, une réponse à un message du 25 janvier 2023 par lequel les autorités néerlandaises indiquent ne pas avoir l'intention d'émettre un mandat d'arrêt européen à l'encontre de M. S....

Cependant, en premier lieu, cette réponse est très postérieure à l'arrêt de la chambre de l'instruction. En outre, à supposer établi l'envoi d'une information aux autorités néerlandaises dès le 17 novembre 2022, l'échéance de réponse fixée au 25 novembre suivant était postérieure à l'arrêt, qui a été rendu le 22 novembre<sup>5</sup>. La chambre de l'instruction a donc en

---

<sup>4</sup> Voyez votre décision *Gaillard* du 18 juin 1997, n° 172604, inédite mais confirmée sur ce point par une décision *Zemeli* du 3 mars 2003, n° 248353, aux Tables, qui précise également qu'un étranger ayant consenti à son extradition ne peut revenir sur son consentement.

<sup>5</sup> Bien que brefs, les délais fixés par le CPP lui auraient cependant permis d'attendre le 25 novembre.

tout état de cause statué avant l'expiration du délai qui aurait été imparti aux autorités néerlandaises pour répondre aux autorités françaises. À la vérité, le ministre n'établit même pas que cet envoi aurait effectivement été réalisé dès le 17 novembre, ne produisant qu'un courriel par lequel le Bureau de l'entraide pénale internationale de la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice demande à la DRI d'envoyer un message aux autorités néerlandaises.

En deuxième lieu, il ne ressort ni de la motivation de l'arrêt, ni de ses visas, que la chambre de l'instruction ait eu en tête qu'il lui revenait de contrôler cette condition de légalité d'origine jurisprudentielle.

En troisième lieu, et bien que l'arrêt de la chambre de l'instruction, dans la désignation du mis en examen, indique qu'il est de nationalité néerlandaise, sa nationalité semble avoir été perdue de vue puisqu'au titre de l'examen du respect des « conditions légales et conventionnelles de l'extradition », l'arrêt relève que « l'infraction en cause de la demande a été commise sur le territoire de l'État requérant par un ressortissant de cet État ».

**3.** L'irrégularité de l'arrêt de la chambre de l'instruction est donc patente. Mais est-elle susceptible d'avoir une quelconque incidence sur votre contrôle ? Y a-t-il lieu de ménager une exception à votre impossibilité de connaître de la phase judiciaire de la procédure d'extradition, aux fins de contrôler une condition découlant du droit de l'Union européenne, au motif que la voie de la cassation n'est pas ouverte à l'encontre de l'arrêt de la chambre de l'instruction dans le cadre d'une extradition « consentie » ?

Nous pensons que non. Il nous semble qu'il y aurait des inconvénients et des obstacles à ce que vous reveniez sur la ligne de partage entre les deux ordres de juridiction tracée en 1984, alors que le faire ne présenterait ni avantage, ni nécessité, le respect de la jurisprudence *P...* pouvant être contrôlé par le Conseil d'État au titre de la légalité interne du décret accordant l'extradition – qui est requis même en cas d'extradition consentie.

**3.1.** À partir du moment où la Cour de cassation a ouvert la voie de la cassation à l'encontre d'un avis rendu sur une demande d'extradition, par son arrêt *X...* du 17 mai 1984 (Cass. crim, n° 83-92.068<sup>6</sup>), vous avez estimé n'être pas compétents pour examiner un moyen de forme ou de procédure à l'encontre d'un avis de la CHINS, que ce moyen ait ou n'ait pas été articulé devant la Cour de cassation. C'est ce que vous avez jugé dans votre décision d'Assemblée du 26 septembre 1984, *Lujambio G...*, n° 62847, Rec., laquelle exclut désormais que vous puissiez contrôler la régularité de la procédure d'examen de la demande

---

<sup>6</sup> « Si aux termes de l'article 16 de la loi du 10 mars 1927, l'avis motivé de la chambre d'accusation sur la demande d'extradition est rendu sans recours, il résulte des principes généraux du droit que cette disposition ne saurait exclure le pourvoi en cassation lorsqu'il est fondé sur une violation de la loi qui, à la supposer établie, serait de nature à priver la décision des conditions essentielles à son existence légale »

d'extradition par l'autorité judiciaire, comme vous le faisiez auparavant, par exemple dans un précédent du 16 septembre 1983, *C...*, n° 52472, A, dont tente de se prévaloir M. S.... Cette ancienne veine jurisprudentielle, découlant notamment de la décision d'Assemblée *Croissant*, tendait à assimiler l'avis de la chambre d'accusation à un avis « administratif », mais dans une conception finaliste tenant à ce que la Cour de cassation se refusait alors à contrôler les avis rendus par l'autorité judiciaire, dont la loi précisait qu'ils n'étaient pas susceptibles de recours<sup>7</sup>.

Certes, la décision d'Assemblée de 1984 semble s'appuyer sur la circonstance que les textes encadrant alors la procédure d'extradition n'excluaient pas « un recours en cassation ouvert contre cet avis et fondé uniquement sur le vice de forme et de procédure dont il serait entaché ».

Mais vous avez réitéré cette position, élargie au refus de connaître de moyens tenant au bien-fondé de l'avis, par votre décision du 5 juin 2015, *D...*, n° 386007, B. Ainsi, il n'appartient au Conseil d'État « ni d'examiner les moyens de forme ou de procédure invoqués à l'encontre de la régularité de l'avis émis par la chambre de l'instruction, ni de remettre en cause l'appréciation à laquelle celle-ci s'est livrée à l'effet de constater que les conditions légales de l'extradition sont réunies ».<sup>8</sup>

**3.2.** Y a-t-il lieu de réserver un traitement différent à l'arrêt rendu par la chambre de l'instruction donnant acte à l'intéressé de son consentement à être extradé ?

Deux arguments de texte pourraient y inviter : d'une part, la chambre ne rend pas un avis mais un arrêt ; d'autre part, le code de procédure pénale exclut que cette arrêt fasse l'objet d'un recours.

Le fait qu'il s'agisse d'un arrêt tend à exclure le raisonnement qui avait historiquement conduit le Conseil d'État à contrôler la régularité et le bien-fondé des avis, en les assimilant à une procédure consultative préalable au décret. En outre, la jurisprudence ultérieure sur les

---

<sup>7</sup> Voir Dalloz, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Extradition, Delphine Brach-Thiel, octobre 2018 (actualisation : mai 2023) : §315 « Cette affaire **Croissant** conduisait de surcroît à procéder, tout en déboutant le requérant, à un authentique contrôle de la procédure suivie ainsi que des qualifications invoquées à l'appui des poursuites. Afin de justifier pareille emprise de la juridiction administrative suprême sur l'ordre judiciaire, le Conseil d'État est venu précisément dénier aux chambres d'accusation saisies en matière d'extradition tout caractère juridictionnel : hormis les décisions par lesquelles elles se prononcent sur une demande de mise en liberté (de telles décisions apparaissant par essence de type juridictionnel), la chambre d'accusation en cours de procédure d'extradition se départirait de sa physionomie habituelle de juridiction, pour constituer un organe consultatif investi de fonctions administratives destiné à intervenir dans le cours d'une procédure administrative. Relève dès lors du contrôle du juge de l'excès de pouvoir l'ensemble de la procédure suivie devant cet organisme, et non plus seulement la phase postérieure aboutissant à l'adoption du décret accordant l'extradition. » (... ) §320 « Ce qui apparaît avec certitude, mais non sans paradoxe, c'est l'absence de préjudice pour le justiciable de la position du Conseil d'État : c'est afin de contrôler ce que la Cour de cassation se refusait à examiner – à savoir, la réunion des conditions de fond exigées aux fins d'extradition – que le Conseil d'État s'est trouvé réduit à dénier la valeur juridictionnelle des avis des chambres d'accusation statuant en matière d'extradition.

<sup>8</sup> Voyez également votre décision du 24 octobre 1973, *Sieur R...*, n° 89107, A, mais qui « miroitait » avec la décision postérieure d'Assemblée décision d'Assemblée *Croissant* de 1978, n° 10079.

avis de la chambre de l'instruction nous semble transposable aux arrêts, s'agissant du moins de l'attribution de la compétence juridictionnelle pour en connaître.

En revanche, l'absence de voie de recours était l'une des justifications du contrôle que le Conseil d'État avait estimé devoir opérer sur les avis de la chambre d'instruction, qu'il n'a abandonné que parce que la Cour de cassation a elle-même fait évoluer sa position sur ce point en ouvrant la possibilité d'un pourvoi en cassation. Toutefois, premièrement, si la voie du pourvoi en cassation est fermée s'agissant des arrêts actant le consentement de l'intéressé, il s'agit précisément d'une conséquence procédurale de ce que l'intéressé a donné son consentement à son extradition, laquelle devrait donc intervenir en principe plus rapidement et sans contestation. Deuxièmement, si les arrêts de la CHINS ne peuvent être sanctionnés par aucun juge, cela résulte des termes dénués d'ambiguïté du CPP. Nous n'imaginons pas que le Conseil d'État puisse prétoriquement outrepasser ces dispositions et décider de se faire le juge de ces arrêts<sup>9</sup>. Troisièmement, l'argument de l'absence de possibilité de former un pourvoi pourrait valoir pour le contrôle d'autres conditions ou irrégularités, de sorte que si une entorse ou exception est faite pour le contrôle de la jurisprudence *P...*, il n'y aurait pas vraiment de raison de circonscrire aussi étroitement la dérogation. Cela reviendrait à remettre en cause, pour les extraditions consenties, la répartition des compétences juridictionnelles en matière d'extradition, sans que ressorte avec force la nécessité d'y porter atteinte pour ce type d'extradition plus que pour les extraditions ordinaires.

En effet, dans tous les cas, les conditions de fond de l'extradition seront contrôlées par le Conseil d'État, dans le cadre de l'examen du bien-fondé du décret accordant l'extradition, sans qu'il soit besoin de faire un détour par le contrôle de la régularité ou du bien-fondé de l'arrêt de la CHINS. Le contrôle est, sur les conditions légales d'extradition, redondant. Il faut seulement admettre que passeront par pertes et profits les éventuelles irrégularités entachant l'arrêt de la CHINS, dont aucun juge ne se reconnaît compétent pour connaître.

Du point de vue du droit de l'Union européenne, il suffit que la formalité ait été accomplie vis-à-vis de l'État membre de nationalité de l'intéressé. La CJUE ne pose aucune exigence de motivation ni de forme. Tant que la condition est remplie, que l'État de nationalité a été mis en mesure d'émettre un mandat d'arrêt européen dans un délai suffisant avant que ne soit prise la décision d'extradition et ne l'a pas fait, l'intéressé n'est privé d'aucune garantie.

Ainsi, il n'y a, selon nous, aucun intérêt à faire évoluer les lignes bien nettes d'une jurisprudence dont la construction n'a pas été sans heurts mais qui est stable depuis quarante

---

<sup>9</sup> Même si c'est une rédaction équivalente qu'a surmontée la Cour de cassation dans son arrêt *X...* de 1984 au nom des principes généraux du droit.

ans, pour sanctionner une méconnaissance procédurale par l'autorité judiciaire relative à une condition légale que vous contrôlerez également à votre tour.

4. Il nous reste à répondre aux moyens de la requête.

4.1. Au titre de la régularité externe, il est soutenu que le décret aurait été édicté au terme d'une procédure irrégulière en ce qu'il a été pris au vu d'un arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Cayenne qui ne mentionne ni n'établit l'existence et la complétude de l'information des autorités néerlandaises sur la demande d'extradition dont M. S... faisait l'objet. Ainsi qu'il résulte de ce que nous venons d'exposer, nous vous proposons de juger qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier la régularité de l'arrêt rendu par la chambre de l'instruction ni de se prononcer sur son bien-fondé.

4.2. Il est également soutenu que le décret serait insuffisamment motivé faute de mentionner l'information de l'État membre dont M. S... a la nationalité.

Le décret devait-il mentionner le respect de la condition fixée dans l'arrêt P... ?

Nous l'avons dit, l'arrêt de la CJUE n'impose aucun formalisme, pour autant que l'État de nationalité a été mis en mesure de réclamer son ressortissant par un mandat d'arrêt européen avant que l'extradition ne soit accordée à l'État tiers.

Reste l'obligation de motivation prévue par les articles L. 211-2 et L. 211-5 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), s'agissant d'une mesure individuelle défavorable car restreignant l'exercice des libertés publiques (CE, 17 juin 1983, A..., n° 28115, A, s'agissant de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1979). Cette obligation porte sur l'énoncé des considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision. Votre jurisprudence n'impose pas d'entrer dans le détail de la situation de fait ni de justifier du respect de chacune des conditions légales. Vos exigences portent sur le visa et l'analyse de la demande de l'Etat requérant, l'indication des faits reprochés en cas d'extradition à fins de poursuites et le visa de l'arrêt de la chambre de l'instruction et des textes dont il est fait application. Vous n'exigez pas que le décret soit motivé pour chacune des conditions de légalité de l'extradition. S'il eût été bienvenu que le ministre mentionne la consultation des autorités néerlandaises, qui était une des particularités de cette extradition, il n'y était pas tenu. Le moyen peut donc être écarté.

4.3. Les éléments produits par le ministre vous permettront d'écarter le dernier moyen, tiré l'erreur de droit à avoir accordé l'extradition de M. S... aux autorités surinamaises sans que les autorités néerlandaises aient été informées. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, les autorités néerlandaises ont fait connaître le 3 février 2023 ne pas avoir l'intention d'émettre un mandat d'arrêt européen à l'encontre de M. S....

**PMNC au rejet de la requête.**