

CONSEIL D'ETAT

Section de l'Intérieur

N° 356.641

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

M. de BROGLIE,
Rapporteur

DE L'ASSEMBLEE GENERALE

Séance du Jeudi 24 novembre 1994

AVIS

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre des questions suivantes :

1°) La règle selon laquelle un ressortissant français ne peut être extradé constitue-t-elle un principe à valeur constitutionnelle ?

2°) En cas de réponse affirmative, est-il possible de considérer que les transferts de compétence autorisés en vertu des articles 88-1 et 88-2 de la Constitution permettent d'écarter ce principe lorsque l'Etat étranger est membre de l'Union européenne ?

Vu la Constitution ;

Vu la convention européenne d'extradition signée le 13 décembre 1957, ratifiée en vertu de la loi n° 85-1478 du 31 décembre 1985 ;

Vu le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, ratifié en vertu de la loi n° 92-1017 du 24 septembre 1992 ;

Vu le Code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers ;

Vu la décision n° 92-308 DC du Conseil Constitutionnel du 9 avril 1992 ;

.../...

Est d'avis qu'il y a lieu de répondre aux questions posées, sous réserve de l'appréciation du Conseil Constitutionnel, dans le sens des observations suivantes :

Le principe selon lequel la France n'extrade pas ses nationaux trouve sa formulation dans la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers, en particulier dans son article 3 aux termes duquel : "le Gouvernement français peut livrer, sur leur demande, aux Gouvernements étrangers tout individu non français ou non ressortissant français..." et dans son article 5 aux termes duquel : "l'extradition n'est pas accordée : 1° lorsque l'individu objet de la demande est citoyen ou protégé français, la qualité de citoyen ou de protégé étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise".

Toutefois, l'article 1er de la même loi dispose que : "en l'absence de traité, les conditions, la procédure et les effets de l'extradition sont déterminés par les dispositions de la présente loi. La présente loi s'applique également aux points qui n'auraient pas été réglementés par les traités". Il résulte de la combinaison de ces articles que la règle énoncée dans les articles 3 et 5 précités n'a qu'une valeur supplétive par rapport aux conventions d'extradition.

Les conventions signées par la France apportent à la question de l'extradition des nationaux des réponses variables, soit que, pour la plupart, elles l'excluent expressément, soit qu'elles renvoient à la législation nationale, soit encore qu'elles permettent seulement de refuser l'extradition. La convention européenne d'extradition signée le 13 décembre 1957, quant à elle, stipule dans son article 6.1.a que "Toute partie contractante aura la faculté de refuser l'extradition de ses ressortissants", mais le Gouvernement français a assorti sa signature d'une réserve à l'article 6, aux termes de laquelle "l'extradition sera refusée lorsque la personne réclamée avait la nationalité française au moment des faits". Dans tous les cas, la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat à propos d'autres règles du droit de l'extradition fait aujourd'hui prévaloir les stipulations des conventions internationales sur les dispositions de la loi du 10 mars 1927.

Quant à la pratique suivie par les autorités françaises, elle a toujours été de refuser l'extradition des nationaux et il ressort des indications fournies au Conseil d'Etat qu'aucun Français n'a été extradé depuis 1820.

Cette pratique ininterrompue ne trouve cependant pas de fondement dans un principe de valeur constitutionnelle. Aucun des droits et libertés du citoyen, tels qu'ils ont été proclamés par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par le préambule de la Constitution de 1946, n'implique que les nationaux ne puissent être extradés. Les dispositions législatives et les conventions internationales relatives à l'extradition garantissent d'ailleurs le respect des principes fondamentaux du droit pénal français. D'autre part, il résulte du principe de la compétence territoriale des juridictions répressives que les tribunaux étrangers sont normalement juges des crimes et délits commis par des Français à l'étranger. Ce n'est que lorsqu'ils résident en France que cette compétence est écartée au profit de celle des tribunaux français. Le fait de retirer aux tribunaux français cette attribution de compétence n'est pas de nature à compromettre les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

Sans doute les lois adoptées et les conventions internationales signées par la France expriment-elles l'ancienneté et la constance de la règle selon laquelle les nationaux ne sont pas extradés. Mais, au soutien de celle-ci, il n'existe pas de motifs tels qu'elle puisse être considérée

comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, ayant à ce titre valeur constitutionnelle en vertu du Préambule de la Constitution de 1946.

Il ne résulte cependant pas de ce qui précède que les autorités françaises soient autorisées à souscrire quelque engagement que ce soit relatif à la coopération entre Etats en matière d'extradition.

En effet, si, dans son principe, l'engagement qui admettrait l'extradition par la France de ses nationaux ne serait pas, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, contraire à la Constitution, la conclusion de tels accords reste subordonnée au principe de réciprocité, et leur mise en oeuvre ne saurait aller à l'encontre des principes à valeur constitutionnelle des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine, des droits de la défense, du droit à un procès équitable, qui doivent être respectés en toute circonstance.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du Jeudi 24 novembre 1994.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,
Signé : M. LONG

Le Conseiller d'Etat,
Rapporteur,
Signé : G. de BROGLIE

Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat,
Signé : B. STIRN

CERTIFIE CONFORME :

Le Secrétaire Général Adjoint du Conseil d'Etat,