

Décision n° 2014-427 QPC du 14 novembre 2014

*M. Mario S.*

*(Extradition des personnes ayant acquis la nationalité française)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 9 septembre 2014 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 4895 du 3 septembre 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Mario S., et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article 696-4 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2014-427 QPC du 14 novembre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « , *cette dernière étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise* » figurant au 1° de l'article 696-4 du code de procédure pénale conformes à la Constitution.

## **I. – Les dispositions contestées**

### **A. – Historique des dispositions contestées**

#### **1. – Généralités sur le droit de l'extradition**

L'extradition peut être définie comme une « *opération par laquelle un État remet, sur sa demande, à un autre État, un individu qui se trouve sur le territoire du premier mais qui, pénalement poursuivi ou condamné par le second, est réclamé par celui-ci pour y être jugé ou y subir sa peine* »<sup>1</sup>. C'est une des formes de l'entraide répressive internationale. La demande d'extradition est formulée par voie diplomatique ; elle fait ensuite l'objet d'un avis par l'autorité judiciaire ; elle se conclut, le cas échéant, par un décret d'extradition.

Le droit de l'extradition a son origine dans les conventions internationales bilatérales qui l'ont organisé au XIX<sup>ème</sup> siècle. Il a trouvé son organisation législative en France dans la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers. La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a inséré ces dispositions dans le code de procédure pénale, tout en les modifiant.

---

<sup>1</sup> G. Cornu (dir.), *Vocabulaire Juridique*, Puf, 2011, p. 439.

Ce droit commun de l'extradition est cependant écarté par de très nombreuses conventions internationales, bilatérales ou multilatérales. Il faut mentionner en particulier la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, rédigée dans le cadre du Conseil de l'Europe, entrée en vigueur en France le 11 mai 1986, et qui s'est substituée à l'ensemble des conventions bilatérales conclues entre ses États signataires.

Par ailleurs, dans les relations entre États membres de l'Union européenne, le mandat d'arrêt européen s'est substitué à l'extradition. Instauré par une décision-cadre du 13 juin 2002<sup>2</sup>, il a été transposé en France par la loi précitée du 9 mars 2004, après la révision constitutionnelle du 25 mars 2003. Il met en place une procédure simplifiée et accélérée, à caractère exclusivement judiciaire.

## 2. – Le principe de non-extradition des nationaux

Le principe du refus de l'extradition des Français « *n'a pas trouvé de traduction certaine dans le droit interne français et dans les traités internationaux conclus par la France avant le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle* »<sup>3</sup>. Un décret de 1811 de Napoléon prévoit ainsi expressément la possibilité d'extrader les nationaux, en cas de justifications graves et légitimes. Ce décret a été appliqué à plusieurs reprises jusqu'en 1820.

Après cette date, l'usage s'est établi de ne plus extrader les nationaux, et les traités conclus par la France à partir de 1834 comportent systématiquement cette exclusion<sup>4</sup>. Une circulaire du ministre de la Justice de 1841 affirma ce principe en droit interne, considérant que ce dernier prohibait l'extradition des citoyens français<sup>5</sup>.

La loi de 1927 précitée a consacré cette pratique constante antérieure. Aux termes de son article 3 : « *Le Gouvernement français peut livrer, sur leur demande, aux Gouvernements étrangers tout individu non Français ou non-ressortissant français qui, étant l'objet d'une poursuite intentée au nom de l'État requérant ou d'une condamnation prononcée par ses tribunaux, est trouvé sur le territoire de la République ou de ses possessions coloniales* ». Et son article 5 précise que : « *L'extradition n'est pas accordée : 1° Lorsque l'individu, objet de la demande, est un citoyen ou un protégé français, la qualité de citoyen ou de protégé étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise* ».

<sup>2</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêts aux procédures de remises entre Etats membres.

<sup>3</sup> J.-M. Thouvenin, « Le principe de non extradition des nationaux ».

<sup>4</sup> V. G. Le Poittevin, *DP* 1927, 4<sup>ème</sup> partie, p. 265 et s.

<sup>5</sup> J.-M. Thouvenin, art. préc.

À la suite de la loi précitée du 9 mars 2004, c'est désormais l'article 696-4 du CPP qui dispose que : « *L'extradition n'est pas accordée : 1° Lorsque la personne réclamée a la nationalité française, cette dernière étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise* ».

La Cour de cassation a jugé que l'extradition d'un national est interdite, même s'il donne son consentement<sup>6</sup>.

Le principe de non-extradition des nationaux repose sur différentes justifications. Comme l'écrit M. Massé : « *Les intérêts de l'État rejoindraient ici ceux de ses nationaux.*

« *Du côté de l'État, c'est une question d'indépendance, de puissance. Livrer un national à une justice étrangère serait une marque de faiblesse, de soumission à une autorité extérieure. C'est une question de devoir, celui d'une protection due au national. C'est une question de défiance à l'encontre d'une justice présumée partielle, excessivement sévère ou non respectueuse des droits de la défense.*

« *L'intérêt du justiciable, c'est, en pratique, d'être jugé par des magistrats qui connaissent sa langue, ses mœurs, ses droits. C'est aussi d'exécuter sa peine à proximité de sa famille et dans un environnement culturel le moins éloigné possible du sien [...]. La protection de l'État lui assure la garantie d'une justice à l'égard de laquelle la confiance se présume* »<sup>7</sup>.

Ces justifications sont cependant largement critiquées par la doctrine pour différents motifs :

- si l'État doit protéger ses ressortissants, il peut le faire même s'ils sont poursuivis à l'étranger, en particulier à travers le mécanisme de la protection consulaire ;
- s'il peut sembler légitime de se méfier des systèmes judiciaires des États étrangers, la confiance qui se développe entre les États qui est à la base des mécanismes d'entraide judiciaire, s'impose en particulier entre les États proches ;
- s'il est important que le condamné puisse exécuter sa peine dans le pays dont il a la nationalité, cela n'exclut en rien son extradition afin qu'il soit seulement jugé dans un État étranger.

<sup>6</sup> Cass. crim., 17 juin 2003, n° 03-81.864, *Bull. crim.*, n° 123.

<sup>7</sup> M. Massé, « L'extradition des nationaux », *RSC* 1994, p. 798.

Ce principe de non-extradition des nationaux présente par ailleurs des inconvénients. Il est ainsi admis que c'est l'État où l'infraction a été commise qui a le meilleur titre pour juger l'auteur présumé de cette infraction<sup>8</sup>. Or le refus de l'extradition fait obstacle à l'application de la loi pénale du lieu de l'infraction. Par ailleurs, ce principe peut fournir une échappatoire aux délinquants alors que la criminalité internationale se développe.

Ainsi, dès 1880, l'Institut de droit international adopta le vœu suivant : « *Entre pays dont les législations criminelles reposeraient sur des bases analogues, et qui auraient une mutuelle confiance dans leurs institutions judiciaires, l'extradition des nationaux serait un moyen d'assurer la bonne administration de la justice pénale, parce qu'on doit considérer comme désirable que la juridiction du forum delicti commissi soit autant que possible appelée à juger. De même, la conférence internationale pour l'unification du droit pénal, réunie en 1935 à Copenhague, a émis le vœu que l'extradition des nationaux soit admise moyennant réciprocité* ».<sup>9</sup>

Toutefois, la non-extradition des nationaux est « *compensée par la compétence personnelle active que la France prévoit dans l'article 113-6 du code pénal* »<sup>10</sup> qui permet de juger les Français ayant commis des infractions à l'étranger. La France peut ainsi mettre en œuvre le principe *aut punire, aut dedere* : si l'État ne livre pas son national, il lui appartient de le juger.

Ce principe de non-extradition des nationaux se retrouve dans la plupart des États de tradition romano-germanique. En revanche, les pays de *common law* tels que le Royaume-Uni, les États-Unis ou l'Australie, admettent d'extrader leurs nationaux. Face à ces disparités, la plupart des conventions multilatérales d'extradition contiennent une clause d'extradition discrétionnaire permettant aux États à la fois d'extrader ou de refuser d'extrader leurs nationaux<sup>11</sup>. L'article 6.1-a. de la convention européenne d'extradition affirme ainsi que « *Toute Partie contractante aura la faculté de refuser l'extradition de ses ressortissants* ».

Le principe de non-extradition des nationaux et même la faculté pour les États de ne pas remettre leurs nationaux à une autorité étrangère ont en revanche été écartés en matière de mandat d'arrêt européen. Les articles 695-22 et suivants du CPP, qui prévoient les obstacles à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen décerné par les juridictions étrangères, ne visent ainsi pas la nationalité de la personne visée par le mandat.

<sup>8</sup> V. par ex. P. Bouzat et J. Pinatel, *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. II, Dalloz, 1963, n° 1737.

<sup>9</sup> P. Bouzat et J. Pinatel, *ibidem*.

<sup>10</sup> D. Rebut, *Droit pénal international*, Dalloz, Précis, n° 239.

<sup>11</sup> V. L. Desessard, « L'extradition des nationaux », *Rev. pénitentiaire et de droit pénal* 1999, p. 317 et s.

### 3. – La date d’appréciation de la condition de nationalité

L’article 696-4 du CPP précise que, pour l’application de la non-extradition des nationaux, la nationalité est « *appréciée à l’époque de l’infraction pour laquelle l’extradition est requise* ». Une solution identique était précédemment retenue par l’article 5 de la loi de 1927. Le Conseil d’État a fait application de cette règle notamment dans un arrêt du 7 décembre 1990<sup>12</sup>.

Les conventions internationales en matière d’extradition adoptent des solutions variables sur la date d’appréciation de la condition de nationalité<sup>13</sup> :

– la plupart des traités bilatéraux d’extradition conclus par la France retiennent, comme en droit commun, la date de commission des faits incriminés. Tel est le cas, par exemple, de la convention entre la France et la Roumanie du 5 novembre 1974 ou du traité d’extradition entre la France et les États-Unis du 23 avril 1996 ;

– l’article 6.1-c de la convention européenne d’extradition se réfère au jour de la décision sur l’extradition. Toutefois, la France a émis une réserve pour écarter cette solution et retenir la date de commission des faits<sup>14</sup> ;

– d’autres traités retiennent la date de la poursuite, la date de réception de la requête ou encore la date de l’extradition elle-même.

Comme l’écrit un auteur : « *il serait vain de chercher à déceler une approche uniforme s’agissant de la pratique unilatérale ou conventionnelle des États concernant la date critique aux fins de la détermination de la nationalité d’une personne dont on refuserait l’extradition. Le droit international général ne contient manifestement aucune règle sur cette question* »<sup>15</sup>.

### B. – Origine de la QPC et question posée

Le requérant, qui a acquis la nationalité française par décret en 1997, fait l’objet de poursuites judiciaires devant un tribunal argentin pour des faits commis en Argentine, entre 1976 et 1983.

À la suite de la délivrance d’un mandat d’arrêt contre lui par un juge, les autorités argentines ont sollicité son extradition.

<sup>12</sup> CE, 7 décembre 1990, n° 112395, *Tannoury*.

<sup>13</sup> V. sur ce point J.-M. Thouvenin, art. préc.

<sup>14</sup> V., faisant application de cette réserve, Cass. crim., 27 mars 2001, n° 01-80.275.

<sup>15</sup> J.-M. Thouvenin, art. préc.

Par arrêt du 28 mai 2014, la chambre de l'instruction a émis un avis favorable à la demande d'extradition pour une partie des faits. Elle a notamment constaté que les dispositions du 1° de l'article 696-4 du CPP ne faisaient pas obstacle à l'extradition de l'intéressé dès lors qu'il a acquis la nationalité française postérieurement à l'infraction à raison de laquelle son extradition est demandée.

M. S. a formé un pourvoi en cassation. À cette occasion, il a présenté une QPC portant sur le 1° de l'article 696-4 du code de procédure pénale. Par son arrêt du 3 septembre 2014, la chambre criminelle de la Cour de cassation a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel.

## II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant invoque comme seul grief une atteinte au principe d'égalité résultant de l'appréciation de la nationalité à la date à laquelle l'infraction a été commise, ce qui conduirait à opérer *« une distinction entre la nationalité française d'origine, et la nationalité française par acquisition, dès lors que les Français d'origine sont à l'abri de toute mesure d'extradition, alors que les Français par acquisition de nationalité, si les faits reprochés sont antérieurs à cette acquisition, peuvent faire l'objet d'une mesure d'extradition sur le fondement de ces faits »*.

Le grief unique porte donc sur la partie du 1° de l'article 696-4 du CPP qui exclut dans certains cas l'application du principe de non extradition des nationaux. Par suite, et comme il l'a déjà fait à de nombreuses reprises en QPC<sup>16</sup>, le Conseil constitutionnel a circonscrit la QPC aux seuls mots *« , cette dernière étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise »* figurant au 1° de l'article 696-4 du CPP (cons. 3).

### A. – La jurisprudence constitutionnelle

L'article 6 de la Déclaration de 1789 consacre le principe d'égalité devant la loi. Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge à propos du principe d'égalité devant la loi *« qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi "doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse" ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité*

---

<sup>16</sup> Pour des ex. récents, voir décisions n°s 2014-424 QPC du 7 novembre 2014, *Association Mouvement raëlien international (Capacité juridique des associations ayant leur siège social à l'étranger)*, cons. 3 ; 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014, *M. Maurice L. et autre (Prolongation exceptionnelle de la garde à vue pour des faits d'escroquerie en bande organisée)*, cons. 6.

*pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »<sup>17</sup>.*

Dans sa décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, le Conseil a validé la disposition permettant de déchoir de leur nationalité les personnes ayant acquis la nationalité française qui ont été condamnées pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme. Il a jugé : *« qu'au regard du droit de la nationalité, les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation ; que, toutefois, le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité »<sup>18</sup>.*

Dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, le Conseil était saisi de la disposition prévoyant que, lors de son acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique ou par déclaration, l'intéressé indique à l'autorité compétente la ou les nationalités qu'il possède déjà, la ou les nationalités qu'il conserve en plus de la nationalité française ainsi que la ou les nationalités auxquelles il entend renoncer, les requérants reprochant à cette disposition d'instituer une distinction entre les Français selon qu'ils ont acquis leur nationalité par la naissance ou par une autre voie. Le Conseil a validé la disposition contestée au motif que *« les dispositions contestées se bornent à prévoir que les personnes qui acquièrent la nationalité française par déclaration ou par décision de l'autorité publique indiquent aux autorités françaises si elles conservent ou non une autre nationalité ; qu'elles n'instituent pas de différence de traitement entre les personnes ayant la nationalité française »<sup>19</sup>.*

## **B. – L'application à l'espèce**

Le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité pour deux motifs : l'existence d'une différence de situation et celle d'un motif d'intérêt général.

<sup>17</sup> V., notamment, les décisions n°s 2010-24 QPC du 6 août 2010, *Association nationale des sociétés d'exercice libéral et autres (Cotisations sociales des sociétés d'exercice libéral)*, cons. 5 et 6, et 2011-180 QPC du 13 octobre 2011, *M. Jean-Luc O. et autres (Prélèvement sur les « retraites chapeau »)*, cons. 4.

<sup>18</sup> Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 23.

<sup>19</sup> Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 18.

S'agissant de la différence de situation, il a jugé qu'en retenant l'époque des faits à l'origine de la demande d'extradition comme date à laquelle il y a lieu d'apprécier la nationalité de l'intéressé, le législateur s'est fondé sur une différence de situation en rapport avec l'objet des dispositions législatives relatives à l'extradition.

Le Conseil n'a pas retenu l'argument du requérant selon lequel les dispositions contestées conduisent à créer plusieurs catégories de Français. En effet, et comme l'écrivait le Gouvernement, *« les personnes ayant acquis leur nationalité française sont traitées exactement de la même manière que les nationaux "d'origine" si les faits ont été commis postérieurement à l'acquisition de la nationalité »*.

Il a jugé qu' *« en interdisant l'extradition des nationaux français, le législateur a reconnu à ces derniers le droit de n'être pas remis à une autorité étrangère pour les besoins de poursuites ou d'une condamnation pour une infraction pénale ; que la différence de traitement dans l'application de cette protection, selon que la personne avait ou non la nationalité française à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise, est fondée sur une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi »*.

Le Conseil a relevé par ailleurs que : *« le législateur a également entendu faire obstacle à l'utilisation des règles relatives à l'acquisition de la nationalité pour échapper à l'extradition »* (cons. 6).

Le Gouvernement, dans ses observations écrites, avançait également cet argument : *« La règle selon laquelle l'interdiction d'extrader les nationaux ne joue que si la personne réclamée disposait de la nationalité française au moment de l'infraction a également pour but de faire obstacle à l'utilisation des règles relatives à la nationalité pour échapper à l'extradition »*. Il citait notamment à ce titre M. François Julien-Lafferrière : Il s'agit *« d'éviter qu'un individu qui a commis un crime ou un délit à l'étranger ne vienne sur le territoire français et n'y acquière la nationalité française – d'autant plus facilement que, dans la plupart des cas, les autorités françaises ignoreront son passé de délinquant – dans le seul but d'échapper à l'extradition et, donc, à la répression pénale »*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> F. Julien-Lafferrière, note sous CE, Tannoury, *AJDA* 1991, p. 403 ; voir également M. Donnedieu de Vabres, « La loi du 11 mars 1927 sur l'extradition des étrangers », *JCP* 1927, p. 593 et R. Merle et A. Vitu, *Traité de droit criminel, Droit pénal général*, Cujas, 7<sup>ème</sup> éd., 1997, n° 322.



Le Conseil en a conclu qu'« *en prévoyant que la nationalité de la personne dont l'extradition est demandée s'apprécie à l'époque de l'infraction, les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi* » (cons. 6).

En définitive, il a déclaré les mots « *, cette dernière étant appréciée à l'époque de l'infraction pour laquelle l'extradition est requise* » figurant au 1° de l'article 696-4 du code de procédure pénale conformes à la Constitution