SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 30148/96
présentée par M.K.
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil les 18 et 19 septembre 1997 en présence de

M. S. TRECHSEL, Président
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
[N. BRATZA]
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
[G. RESS]1
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
Mme M. HION
MM. R. NICOLINI
A. ARABADJIEV

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 6 novembre 1995 par M.K. contre la France et enregistrée le 8 février 1996 sous le N° de dossier 30148/96 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 30 décembre 1996 et les observations en réponse présentées par le requérant le 19 février 1997 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité malienne, est né en 1948 à Bamako (Mali).

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 22 mars 1994, le requérant fit l'objet d'une demande d'arrestation provisoire, formée par le Gouvernement du Mali, pour des faits de complicité d'atteinte aux biens publics et d'enrichissement illicite.

Le 19 avril 1994, le requérant fut arrêté à Yerres. Le même jour, le procureur de la république d'Evry procéda à l'interrogatoire d'identité du requérant et le plaça sous écrou extraditionnel.

Le 27 avril 1994, le Gouvernement du Mali demanda l'extradition du requérant.

Le 3 mai 1994, le requérant présenta une demande de mise en liberté. Par arrêt du 11 mai 1994, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris rejeta sa demande au motif «que son maintien en détention s'impose pour garantir sa représentation aux actes de la procédure car les faits reprochés paraissent graves et il pourrait profiter de sa liberté pour échapper à l'action de la justice».

Par arrêt du 8 juin 1994, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris demanda au Gouvernement du Mali des renseignements complémentaires. Ces pièces complémentaires furent notifiées au requérant à l'audience publique de la chambre d'accusation du 22 juin 1994.

Le 11 juin 1994, le requérant présenta une deuxième demande de mise en liberté qui fut rejetée pour les mêmes motifs que la première, par arrêt de la chambre d'accusation du 15 juin 1994.

Par arrêt du 22 juillet 1994, la chambre d'accusation émit un avis partiellement favorable à la demande d'extradition du requérant.

Le 13 septembre 1994, le requérant forma un pourvoi en cassation contre cet arrêt.

Par arrêt du 19 janvier 1995, la Cour de cassation rejeta le pourvoi du requérant aux motifs que les moyens qu'il contenait revenaient à critiquer les motifs de l'arrêt qui se rattachent directement et servent de support à l'avis de la chambre d'accusation sur la suite à donner à la demande d'extradition.

Par décret du 7 mars 1995, l'extradition du requérant fut accordée aux autorités maliennes.

Le 9 mai 1995, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'une requête en annulation du décret d'extradition. Le 8 juin 1995, il présenta une demande d'aide juridictionnelle, qui fut rejetée par décision du 16 novembre 1995.

En décembre 1995, alors qu'il était détenu dans la maison d'arrêt de Sainte-Geneviève (Essonne), le requérant reçut de la part des autorités pénitentiaires un courrier du Secrétariat de la Commission, posté le 19 décembre 1995, sur lequel il était indiqué «lettre ouverte par erreur».

Le 2 janvier 1996, le requérant déposa son mémoire ampliatif devant le Conseil d'Etat.

Le 16 janvier 1996, le requérant présenta une troisième demande de mise en liberté. Statuant sur cette demande, la chambre

d'accusation, par arrêt du 24 janvier 1996, considéra que «compte tenu des recours exercés, la détention de K.M. ne paraît pas à ce jour excessive au regard de l'article 5 par. 3 de la Convention. L'intéressé n'offre aucune garantie de représentation au regard de l'Etat requérant. Son maintien en détention est dès lors l'unique moyen de mener à bonne fin la procédure d'extradition.»

Le 16 mai 1996, le requérant présenta une quatrième demande de mise en liberté. Par arrêt du 29 mai 1996, la chambre d'accusation rejeta cette demande aux motifs suivants :

> «(...) la procédure d'extradition est en voie d'achèvement. Le décret accordant l'extradition de l'intéressé a été notifié [au requérant] le 20 mars 1995. L'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat doit statuer le 28 juin prochain sur le recours formé contre ce décret. La durée de la détention qui est dans une large mesure la conséquence des recours exercés par [le requérant] n'excède pas le délai raisonnable prévu par l'article 5 par. 3 de la Convention. L'intéressé n'offre aucune garantie de représentation au regard de l'Etat requérant. Son maintien en détention est dès lors l'unique moyen de mener à bonne fin la procédure d'extradition.»

Le 3 juillet 1996, l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat rejeta le recours formé par le requérant contre le décret d'extradition. En particulier, le requérant ayant soutenu dans son recours que son extradition était demandée par le Mali dans un but politique, alors que l'accord bilatéral en matière de justice entre la France et le Mali ne prévoit pas de clause excluant l'extradition quand celle-ci est demandée dans un tel but, le Conseil d'Etat a dû se prononcer sur l'existence d'un «principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel l'Etat doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique». Le Conseil d'Etat s'est finalement prononcé en faveur de l'existence d'un tel principe, mais estima qu'en l'espèce le requérant ne démontrait pas que son extradition avait été demandée dans un but politique.

Le 26 août 1996, le requérant était livré aux autorités maliennes.

Droit et pratique interne pertinents

A. Code de procédure pénale

a. Article D. 65 al. 2 : «Indépendamment des mesures de contrôle auxquelles elle est soumise conformément aux articles D. 415et D. 416, [la] correspondance [des détenus] est communiquée audit magistrat dans les conditions que celui-ci détermine.»

b. Article D. 416 : «(...)les lettres de tous les détenus, tant à l'arrivée qu'au départ, peuvent être lues aux fins de contrôle. Celles qui sont écrites par les prévenus, ou à eux adressées, sont au surplus communiquées au magistrat saisi du dossier de l'information dans les conditions que celui-ci détermine. Les lettres qui ne satisfont pas aux prescriptions réglementaires peuvent être retenues.»

c. Article D. 262 : «Les détenus peuvent, à tout moment, adresser des lettres aux autorités administratives ou judiciaires françaises dont la liste est fixée par le ministre de la Justice. Ces lettres peuvent être remises sous pli fermé et échappent dès lors à tout contrôle : aucun retard ne peut être apporté à leur envoi. Les détenus qui mettraient à profit la faculté qui leur est ainsi accordée soit pour formuler des outrages, des menaces ou des imputations calomnieuses, soit pour multiplier des réclamations injustifiées ayant déjà fait l'objet d'une décision

de rejet, encourent une sanction disciplinaire, sans préjudice des sanctions pénales éventuelles.»

B. Note de la sous-direction de l'exécution des décisions judiciaires près le ministère de la Justice, en date du 20 juin 1994 :

«Mon attention a été appelée sur des faits d'ouverture et de contrôle dont auraient été l'objet des correspondances adressées avec le Président de la Commission Européenne des Droits de l'Homme.
Je vous rappelle qu'aux termes des notes du 11 juillet 1989 et du 19 avril 1993, fixant la liste des autorités administratives et judiciaires avec lesquelles les détenus peuvent correspondre sous pli fermé, en application de l'article D. 262 du CPP, le Président de la Commission Européenne des Droits de l'Homme est assimilé à une autorité française.
Compte tenu de l'interprétation stricte des termes 'Président de la Commission Européenne des Droits de l'Homme' qui a justifié, pour certains établissements pénitentiaires, l'ouverture de courriers n'émanant pas directement du Président lui-même, il me paraît essentiel de vous préciser que la correspondance des détenus, sous pli fermé, avec la Commission Européenne des Droits de l'Homme, doit s'effectuer, quel que soit l'organe de saisine de la Commission (soit tout membre ou le Secrétariat) (...).»

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de la durée excessive de sa détention extraditionnelle et invoque l'article 5 par. 1 f) de la Convention.

2. Le requérant se plaint en outre de l'ouverture de son courrier par les autorités pénitentiaires et invoque l'article 8 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 6 novembre 1995 et enregistrée le 8 février 1996.

Le 4 septembre 1996, la Commission a décidé de porter les griefs tirés de la durée de la détention extraditionnelle du requérant et de l'ouverture de son courrier à la connaissance du gouvernement mis en cause, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur leur recevabilité et leur bien-fondé. Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 30 décembre 1996, après une prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 19 février 1997.

Le 9 septembre 1997, la Commission a décidé de transférer la requête de la Deuxième Chambre en Plénière.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée excessive de sa détention extraditionnelle et invoque l'article 5 par. 1 f) (art. 5-1-f) de la Convention, ainsi libellé :

«1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

(...)

f. s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.»

Le gouvernement défendeur note d'emblée qu'il convient de distinguer nettement deux phases successives, au cours de la procédure d'extradition dont a fait l'objet le requérant, à savoir une phase judiciaire puis une phase administrative.

S'agissant de la phase judiciaire, le Gouvernement relève que le 22 juillet 1994, à savoir trois mois seulement après le début de la détention extraditionnelle du requérant, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris donna un avis partiellement favorable à la demande d'extradition des autorités maliennes. Or le Gouvernement note qu'à compter de cette date, il aurait pu prendre un décret d'extradition et que le requérant aurait pu être remis dans les semaines suivantes aux autorités de son pays. Ainsi, le Gouvernement affirme que, grâce à la célérité des autorités françaises, la procédure d'extradition aurait été particulièrement rapide, si le requérant n'avait pas choisi d'exercer toutes les voies de recours existantes en la matière, et n'avait pas ainsi contribué à un allongement important de celle-ci.

Le Gouvernement relève en particulier que le requérant présenta quatre demandes de mise en liberté, qui ont toutes été rejetées par la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris. Par ailleurs, le requérant se pourvut en cassation contre l'arrêt de la chambre d'accusation partiellement favorable à son extradition.

S'agissant de la phase administrative, le Gouvernement note qu'elle a commencé le 9 mai 1995, date à laquelle le requérant saisit le Conseil d'Etat d'une requête en annulation du décret d'extradition, et qu'elle s'est terminée le 3 juillet 1996, date de l'arrêt du Conseil d'Etat, à savoir une durée légèrement inférieure à quatorze mois.

Selon le Gouvernement, la première cause de cette durée trouve son origine dans la demande d'aide juridictionnelle présentée par le requérant. Le Gouvernement estime à cet égard que la chronologie de la procédure montre que le conseil du requérant déposa son mémoire ampliatif après avoir attendu la décision du bureau d'aide juridictionnelle.

Le Gouvernement ajoute que la cause essentielle de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat réside dans l'importance attachée au recours du requérant. Cette importance est démontrée, d'après le Gouvernement, par le fait que ledit recours fut jugé en assemblée du contentieux, à savoir la formation de jugement la plus élevée au sein du Conseil d'Etat, qui n'est saisie que rarement, en moyenne quatre fois par an, dans les cas où il apparaît nécessaire de conférer à l'arrêt une solennité particulière.

Or le Gouvernement relève que le choix d'inscrire directement cette affaire au rôle de l'assemblée du contentieux a incontestablement contribué à allonger la durée de la procédure. Il a en effet été nécessaire de trouver une date d'audience permettant la réunion de tous les membres de cette formation qui est composée à la fois du vice-président du Conseil d'Etat, des six présidents de section, de deux des trois présidents adjoints de la section du contentieux, du président de la sous-section qui a instruit l'affaire et, enfin, du rapporteur. Il a été également nécessaire de prévoir un délai suffisant pour permettre aux juges de prendre connaissance d'un dossier d'une grande complexité au plan juridique.

Le Gouvernement ajoute que l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat fut commenté dans les revues spécialisées de droit public comme ayant

une portée considérable.

Le requérant combat les thèses avancées par le Gouvernement.

La Commission note d'emblée que nul ne conteste que le requérant était détenu dans le cadre «d'une procédure d'extradition» au sens de l'article 5 par. 1 f) (art. 5-1-f) de la Convention. Cette disposition n'exige pas que la détention d'une personne contre laquelle une procédure d'extradition est en cours soit considérée comme raisonnablement nécessaire, par exemple pour l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir ; à cet égard, l'article 5 par. 1 f) (art. 5-1-f) ne prévoit pas la même protection que l'article 5 par. 1 c) (art. 5-1-c). De fait, il exige seulement qu'«une procédure d'extradition soit en cours» (voir mutatis mutandis Cour eur. D.H., arrêt Chahal c. Royaume-Uni du 15 novembre 1996, Recueil 1996-V, fasc. 22, par. 112).

La Commission rappelle cependant que seul le déroulement de la procédure d'extradition justifie la privation de la liberté fondée sur cette disposition. Si la procédure n'est pas menée avec la diligence requise, la détention cesse d'être justifiée au regard de l'article 5 par. 1 f) (art. 5-1-f) (voir Cour eur. D.H., arrêts Quinn c. France du 22 mars 1995, série A n° 311, p. 19, par. 48, Kolompar c. Belgique du 24 septembre 1992, série A n° 235-C, p. 55, par. 36, et Chahal, précité, par. 113).

Il faut dès lors déterminer si la durée de la procédure d'extradition a été excessive.

La Commission note que le requérant fut placé sous écrou extraditionnel le 19 avril 1994 et extradé le 26 août 1996, soit une durée de deux ans, quatre mois et sept jours.

A l'examen des différentes étapes de la procédure d'extradition, la Commission n'observe aucun retard suffisamment important pour considérer excessive la durée totale de ladite procédure. En particulier, la Commission note que la procédure d'extradition proprement dite s'acheva trois mois seulement après le début de la détention extraditionnelle du requérant, quand la chambre d'accusation donna un avis partiellement favorable à son extradition. La poursuite de la détention découla notamment du pourvoi en cassation introduit par le requérant contre l'arrêt de la chambre d'accusation susmentionné. Pour cette période, d'une durée légèrement inférieure à quatorze mois, la Commission reconnaît l'importance attachée au recours du requérant, puisque le Conseil d'Etat a dû se prononcer sur l'existence d'un «principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel l'Etat doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique». La Commission estime qu'il n'était ni de l'intérêt du requérant ni de l'intérêt général d'une bonne administration de la justice que pareille décision ait été prise à la hâte, sans tenir compte de tous les points et éléments pertinents.

Au vu de ce qui précède, la Commission considère que les autorités françaises ont agi avec la diligence voulue tout au long de la procédure d'extradition menée contre le requérant, dont la durée ne saurait donc passer pour excessive.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint en outre de l'ouverture de son courrier par les autorités pénitentiaires et invoque l'article 8 (art. 8) de la Convention, qui dispose :

> «1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

Le Gouvernement affirme d'emblée que le requérant ne produit aucune preuve au soutien de ses allégations et ne verse ni l'original ni la photocopie de l'enveloppe litigieuse. Le Gouvernement ajoute qu'aucune trace n'a pu être retrouvée à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis d'un courrier reçu par le requérant en provenance du Secrétariat de la Commission. Dès lors, le Gouvernement considère que le requérant ne saurait se prétendre victime d'une violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention.

Le Gouvernement note toutefois que, si la preuve de l'existence du prétendu courrier et de son ouverture pouvait être rapportée, ce fait résulterait à l'évidence d'une erreur du vaguemestre de l'établissement et non d'une ingérence délibérée dans le droit du requérant au respect de sa correspondance. Le Gouvernement relève à cet égard que, dans la plupart des établissements pénitentiaires et notamment à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, où plus de 2.000 lettres sont reçues par jour, l'ouverture de la correspondance n'est plus effectuée manuellement mais à l'aide de machines. Par conséquent, si les correspondances qui doivent s'effectuer sous pli fermé ne sont pas immédiatement repérées et mises de côté, elles peuvent être ouvertes par erreur, sans même que le vaguemestre intervienne directement dans cette ouverture.

Le requérant combat les thèses avancées par le Gouvernement.

La Commission note qu'elle a en sa possession l'enveloppe litigieuse, portant le cachet de la poste daté du 19 décembre 1995, ainsi que mention de l'adresse exacte du requérant, à savoir la maison d'arrêt de Sainte-Geneviève. L'enveloppe porte un tampon indiquant «lettre ouverte par erreur».

La Commission estime, à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de correspondance des détenus et de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

Ce grief ne saurait dès lors être déclaré manifestement mal fondé, en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate en outre que ce grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission,

à la majorité
DECLARE RECEVABLE LE GRIEF TIRE DE L'OUVERTURE DU COURRIER DU REQUERANT, tous moyens de fond réservés.

à la majorité
DECLARE LE RESTANT DE LA REQUETE IRRECEVABLE.

H.C. KRÜGER	S. TRECHSEL
Secrétaire	Président
de la Commission	de la Commission