Conseil d'État, 27 mai 2026, n° 510773

Conseil d'État | 6ème et 5ème chambres réunies | 27 mai 2026

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Paris
4e Section - 3e Chambre
01/07/2025
N° 2420066

Cour administrative d'appel - Paris
Juge des référés
10/12/2025
N° 25PA04519

Conseil d'État
6ème et 5ème chambres réunies
27/05/2026
N° 510773

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

M. B... A... a demandé au tribunal administratif de Paris d’annuler pour excès de pouvoir la décision, notifiée par note verbale du 28 février 2024, par laquelle la ministre de l’Europe et des affaires étrangères a refusé de faire droit à sa demande d’être accueilli en France dans le cadre de sa mise en liberté provisoire par le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux. Par un jugement n° 2420066 en date du 1er juillet 2025, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Par une ordonnance n° 25PA04519 du 10 décembre 2025, la présidente assesseure de la 6ème chambre de la cour administrative d’appel de Paris a rejeté l’appel formé par M. A... contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 15 décembre 2025 et les 16 mars et 30 avril 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d’Etat, M. A... demande au Conseil d’Etat :

1°) d’annuler cette ordonnance ;

2°) réglant l’affaire au fond, de faire droit à sa requête ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la résolution n° 955 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 8 novembre 1994, instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations du droit international humanitaire commis en 1994 sur le territoire du Rwanda ;

- le statut du Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux, adopté par la résolution 1966 (2010) du Conseil de sécurité de de l'Organisation des Nations Unies du 22 décembre 2010 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Gabrielle Hazan, maîtresse des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat de M. A... ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 5 mai 2026, présentée par M. A... ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du point 1. de sa résolution S/RES/955 (1994) du 8 novembre 1994, le Conseil de sécurité des Nations-Unies a décidé de créer: « (…) un tribunal international chargé uniquement de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda » et a adopté à cette fin le Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda. Arrivé au terme de son mandat, ce tribunal a été relayé, aux termes de la résolution du Conseil de sécurité S/RES/1966 du 22 décembre 2010 par l'organisme dénommé « Mécanisme international », appelé à exercer les fonctions résiduelles du Tribunal pénal international pour le Rwanda ainsi que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie qui avait été créé pour sa part en 1993. Aux termes de l'article 13 du statut du Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux internationaux, intitulé « Règlement de procédure et de preuve » : « 1. Les juges du Mécanisme adoptent le règlement qui régit la phase préalable au procès, les débats et les recours, l'administration de la preuve, la protection des victimes et des témoins et tout autre question s'y prêtant (…) ». Aux termes de l'article 68 du règlement de procédure et de preuve du Mécanisme international, intitulé « Mise en liberté provisoire », dans sa rédaction applicable : « A) Une fois détenu, l'accusé ne peut être mis en liberté que sur ordonnance d'une Chambre. B) La Chambre de première instance peut ordonner la mise en liberté provisoire à toute étape de la procédure jusqu'au prononcé d'un jugement définitif, mais seulement après avoir donné au pays hôte et au pays où l'accusé demande à être liberté la possibilité d'être entendus, et pour autant qu'elle ait la certitude que l'accusé comparaîtra et, s'il est libéré, ne mettra pas en danger une victime, un témoin ou toute autre personne. Pour

accorder la mise en liberté provisoire, la Chambre peut tenir compte de l'existence de raisons humanitaires suffisamment impérieuses. C) La Chambre de première instance peut subordonner la mise en liberté provisoire de l'accusé aux conditions qu'elle juge appropriées, y compris la mise en place d'un cautionnement et, le cas échéant, l'observation de conditions nécessaires pour garantir la présence de l'accusé au procès et la protection d'autrui (…) ».

2. Lorsque, pour l'application du B de l'article 68 du règlement de procédure et de preuve cité ci-dessus, le Greffe du Mécanisme international demande assistance aux Etats susceptibles d'accueillir un accusé dont la Chambre de première instance envisage d'ordonner, sur le fondement du même article, la mise en liberté provisoire, la décision par laquelle, sollicité à cette fin, le Gouvernement français, dans le cadre de ses relations diplomatiques de coopération avec le Mécanisme international, fait connaître sa position, est indétachable de la conduite des relations internationales de la France.

3. Il résulte des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le Tribunal pénal international pour le Rwanda a délivré, le 26 novembre 1997, un acte d'accusation contre M. A..., ressortissant rwandais, pour génocide, incitation directe et publique à commettre le génocide, entente en vue de commettre un génocide, persécutions pour des raisons politiques, extermination et assassinat, constitutifs de crime contre l'humanité commis au Rwanda en 1994, en application des articles 2, 3 et 6 du Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda. Dans ce cadre, le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux a délivré, le 29 avril 2013, un mandat d'arrêt de rechercher, arrêter et transférer M. A... à la division du Mécanisme international. M. A... a été arrêté en France le 16 mai 2020 et transféré à la division du Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux de la Haye. Par une décision du 6 juin 2023 de la Chambre de première instance de la division de La Haye du Mécanisme international, confirmée par une décision du 7 août 2023 de la Chambre d'appel du Mécanisme international, M. A... a été déclaré inapte à être jugé. Par une décision du 8 septembre 2023, la Chambre de première instance a, en conséquence et aux fins de pouvoir ordonner la mise en liberté provisoire de M. A..., demandé au Greffe du Mécanisme de conduire les diligences nécessaires avec les Etats dans lesquels l'intéressé demandait à être mis en liberté. Le Greffe du Mécanisme international ayant, le 29 décembre 2023, formulé une demande d'entraide en ce sens à la France, le Gouvernement a indiqué au Greffe du Mécanisme international, par une note verbale du 28 février 2024 de l'ambassade de France aux Pays-Bas, que la France n'était pas en mesure d'accueillir favorablement sa demande. M. A... a demandé au tribunal administratif de Paris l'annulation pour excès de pouvoir de la décision révélée par cette note verbale. Par un jugement du 1er juillet 2025, le tribunal a rejeté sa demande comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître. M. A... se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 10 décembre 2025 par laquelle la présidente assesseure de la 6ème chambre de la cour administrative d'appel de Paris a rejeté son appel formé contre ce jugement.

4. Il résulte de ce qui est dit au point 2 ci-dessus que la décision révélée par la note verbale du 28 février 2024 adressée au Greffe du Mécanisme international est indétachable de la conduite des relations internationales de la France. La demande d'annulation pour excès de pouvoir de M. A... échappe par suite à la compétence de la juridiction administrative, sans qu'il puisse être utilement soutenu que cette décision, prise dans le cadre d'une procédure pénale internationale, méconnaît le droit au recours garanti par les stipulations de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

5. Il résulte de ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à demander l'annulation de l'ordonnance qu'il attaque. Son pourvoi doit, par suite, être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de M. A... est rejeté.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. B... A... et au ministre de l’Europe et des affaires étrangères.

Délibéré à l'issue de la séance du 4 mai 2026 où siégeaient : M. Denis Piveteau, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et Mme Gabrielle Hazan, maîtresse des requêtes en service extraordinaire-rapporteure.

Rendu le 27 mai 2026.

Le président :

Signé : M. Denis Piveteau

La rapporteure :

Signé : Mme Gabrielle Hazan

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain