

Strasbourg, le 8 juillet 2002
[PC-OC/docs2002/08E Washington]

PC-OC (2002) 08

**COMITÉ D'EXPERTS SUR LE FONCTIONNEMENT DES
CONVENTIONS EUROPÉENNES DANS LE DOMAINE PÉNAL**
PC-OC

45^e réunion
Strasbourg, 30 septembre – 2 octobre 2002

Convention sur le transfèrement des personnes condamnées
Relations avec les Etats-Unis
Compte rendu d'un séminaire

Note du secrétariat général
établie par
la Direction Générale des Affaires juridiques

Sur invitation adressée au Conseil de l'Europe par M^{me} Paula A. Wolff, chef du Service international de transfèrement des détenus, ministère de la Justice des Etats-Unis, un membre du secrétariat du Conseil de l'Europe a assisté au «séminaire sur le programme international de transfèrement des détenus pour les fonctionnaires d'Etat» organisé par elle-même et ses collègues les 10 et 11 juin dernier à Washington D.C.

La liste des participants est annexée. Elle englobe entre autres

- des experts européens qui sont venus d'Europe à la demande du Conseil de l'Europe (République tchèque, Allemagne, Italie, Espagne, Suède et Royaume-Uni);
- des agents consulaires ou des juristes européens en poste aux Etats-Unis (Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni);
- des représentants des Etats américains avec lesquels se pose le plus grand nombre de difficultés, à savoir la Californie, la Floride et le Texas;
- des représentants d'autres Etats américains (Alabama, Alaska, Arizona, Maryland, Michigan, New Jersey, Nouveau Mexique, Pennsylvanie, Tennessee, Virginie, Virginie occidentale);
- des représentants d'autres pays (Brésil, Canada, Mexique, Panama, Vénézuéla).

L'ordre du jour est annexé. Les travaux étaient organisés en panels. Des fonctionnaires du ministère de la Justice ont présidé les différents panels. Ils étaient eux-mêmes panellistes, parallèlement à une fonctionnaire du Département d'Etat. J'étais moi aussi panelliste (on trouvera en annexe copie de mon intervention) comme l'étaient la plupart des «experts du Conseil de l'Europe». En particulier, M. Örjen Landelius (Suède), ancien président du

PC-OC, a fait un long exposé (copie jointe) dans lequel il a évoqué une perspective qui est largement suivie de ce côté ci de l'Atlantique. Les représentants du Canada, du Mexique et de Panama ont également été des panellistes actifs.

En raison du grand nombre de panels, il n'y a pas eu beaucoup de temps pour la discussion et la séance de questions/réponses. En particulier, nous n'avons pas pu entendre assez longuement les points de vue des Etats américains.

Aperçu de la situation

Après avoir participé au comité d'experts qui a élaboré la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées, les Etats-Unis l'ont signé le jour de son ouverture à la signature (21.03.83) et en sont devenus partie avec effet à compter du 01.07.85, sans formuler de déclaration/réserve. Les experts nationaux (experts en matière pénale plutôt qu'en droit constitutionnel américain) n'avaient pas conscience du fait que la signature de la convention par les Etats-Unis ne signifiait rien de plus qu'un engagement des instances fédérales dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par la constitution. En conséquence, comme les instances fédérales n'ont aucune autorité sur les détenus condamnés et emprisonnés en vertu de la législation de chaque Etat américain, la convention ne pouvait pas s'appliquer à l'égard de ces détenus à moins que l'Etat en question ne l'accepte de bonne grâce. Les Etats ne peuvent accepter que (a) s'ils ont précédemment promulgué une législation d'Etat prévoyant de tels transfèrement et (b) s'ils sont disposés à exercer l'autorité conférée par cette législation dans le cas spécifique. Lorsque les experts européens ont commencé à appliquer la convention à l'égard des Etats-Unis, ils ont constaté avec surprise (a) que certains de leurs ressortissants emprisonnés aux Etats-Unis étaient des détenus d'Etat plutôt que des détenus fédéraux et (b) que la plupart des Etats américains n'avaient absolument pas l'intention de transférer des détenus vers l'Europe au titre de la convention.

Les Etats-Unis ont été amenés à signer une déclaration formelle qu'ils ont transmise au Secrétaire Général le 02.09.97. Il y est dit en particulier que «dans le cas des Etats-Unis d'Amérique, lorsqu'une personne condamnée a été reconnue par un Etat des Etats-Unis coupable de délit en vertu des lois dudit Etat et se trouve sous la garde des autorités dudit Etat, le gouvernement des Etats-Unis n'acceptera un transfèrement que si les autorités compétentes de l'Etat donnent pas au préalable leur consentement.»

La position américaine a été clairement exposée devant le PC-OC à la 38^e réunion de ce dernier (22-25 février 1999) par M^{me} Sylvia Royce [voir annexe V au PC-OC (99) 6].

Dans l'ensemble, nombreux sont ceux qui ne comprennent pas toujours l'attitude des Etats-Unis. Des critiques sont parfois formulées, en particulier au sein du PC-OC. Ce dernier a à maintes reprises demandé une action du gouvernement fédéral afin de persuader les autorités d'Etat de «participer au programme».

Le séminaire en question doit être considéré comme une réponse concrète de Washington aux «pressions» du PC-OC. Aussi a-il été accueilli avec satisfaction par tous en Europe.

Le séminaire a également porté sur le transfèrement des détenus en vertu d'autres traités, en particulier la convention bilatérale Mexique/Etats-Unis et le traité multilatéral de l'Organisation des Etats américains (OEA).

Différentes préoccupations

La préoccupation prédominante déclarée des Etats-Unis dans ce domaine est de veiller à ce que les Américains soient renvoyés aux Etats-Unis. Ils reconnaissent également un avantage subsidiaire, à savoir que le transfèrement des détenus hors du pays présente un avantage financier [le coût moyen d'un détenu fédéral s'élève à environ 25.000 dollars par an]. Ils reconnaissent aussi peut-être que le consentement à des transfèvements à l'étranger encourage leurs partenaires de traité à la réciprocité. Toutefois, les Etats-Unis semblent ne pas considérer la réadaptation sociale des personnes condamnées comme un objectif exigeant que l'on donne aux étrangers la possibilité de purger leur peine dans leur propre société. D'où les difficultés parfois rencontrées dans les relations conventionnelles entre les Etats-Unis et les partenaires européens.

Il convient d'ajouter qu'une analyse objective montrerait que les Etats-Unis ont changé d'avis à cet égard au cours des 15 à 20 dernières années. En vérité, (a) lorsqu'ils ont conclu leurs traités bilatéraux avec le Mexique et la Thaïlande respectivement et (b) lorsqu'ils ont signé la convention du Conseil de l'Europe, les Etats-Unis ont reconnu la valeur de la réadaptation sociale. Inversement, les Etats membres du Conseil de l'Europe attachent de plus en plus d'importance à la réadaptation sociale, en particulier les aspects de la réadaptation sociale qui sont les plus proches des droits de l'homme.

En ce qui concerne les Etats américains, la situation est différente dans la mesure où ils ne se considèrent pas du tout comme concernés par le transfèrement de leurs propres ressortissants vers les Etats-Unis. A leurs yeux, il s'agit d'une préoccupation fédérale et non pas la leur. C'est pourquoi, les Etats ne voient pas l'utilité de consentir à des transfèvements à l'étranger autres que celle de se décharger du fardeau et du coût du maintien en prison d'un détenu.

D'un autre côté, les Etats (ainsi que les autorités fédérales) sont convaincus de l'utilité du châtement. Pour eux, la justice exige que la personne condamnée «paie» en purgeant toute la durée de la peine. Dans de nombreux cas, la libération anticipée, pour autant qu'elle soit possible, n'est pas une option. «S'accrocher» aux détenus semble être une politique populaire.

Les Etats-Unis en général et les différents Etats en particulier ont de grandes difficultés à accepter qu'une personne transférée puisse être libérée bien plus tôt dans l'Etat d'exécution qu'elle ne l'aurait été aux Etats-Unis si elle n'avait pas été transférée.

Bien que d'un point de vue constitutionnel, les Etats américains soient tenus par la convention, ils ne se considèrent pas comme tels et pour eux aucun type d'engagement ne résulte de la convention. En conséquence, ils peuvent subordonner les transfèvements à l'étranger à des exigences telles que la consultation préalable du parquet, du juge ayant prononcé la peine, de la victime, de la police, du ministère de la Justice, mais aussi l'adoption d'une «ordonnance de refoulement» à l'égard du détenu. Cette ordonnance de refoulement a pour effet de rendre illégal tout retour aux Etats-Unis.

Par ailleurs, aux Etats-Unis, on reconnaît souvent aux victimes un «droit de suite» c'est-à-dire le droit de suivre l'exécution de la peine. Lorsqu'elles sont consultées, les victimes refusent souvent le transfèrement.

Stratégie

Il est difficile dans ces circonstances de persuader les différents Etats américains de consentir au transfèrement. Toutefois, un certain degré de persuasion a été exercé dans le passé par les autorités fédérales, par les autorités consulaires européennes en poste aux Etats-Unis, par des responsables européens, etc. Le présent séminaire contribue certainement à cet effort. Toutefois, il s'agit d'une entreprise à long terme qui exige à la fois des efforts continus et une cohérence dans l'argumentation.

L'argumentation ci-dessous a été suivie jusqu'à présent et devrait –à mon avis- être strictement maintenue à l'avenir:

- les Etats-Unis affirment prendre au sérieux leurs engagements internationaux en général et cette convention en particulier. Ils affirment que les traités ne sont pas simplement des signes symboliques d'accord international: les traités sont des instruments vivants qui doivent être respectés et avec lesquels il faut vivre. Les différents Etats américains doivent eux aussi sentir qu'ils ont une grande responsabilité au regard de la convention et qu'ils doivent assumer cette responsabilité. Ces points constituent une bonne base de dialogue avec les différents Etats;
- le dialogue avec les Etats doit se poursuivre. Il doit s'efforcer d'éviter la confrontation et plutôt rapprocher les points de vue;
- le gouvernement fédéral ne voit aucun inconvénient à ce que des gouvernements étrangers établissent des contacts directs avec les différents Etats. Toutefois, le dialogue sera mené en majeure partie par les agents consulaires. Il conviendrait de maintenir des lignes de communication ouvertes entre le PC-OC et les agents consulaires afin d'assurer la cohérence dans le dialogue et de se tenir au courant des développements;
- par ailleurs, le gouvernement fédéral pourrait être invité à lancer un appel aux Etats en leur demandant d'accorder aux autorités consulaires toute l'aide possible dans leurs efforts pour obtenir le transfèrement de personnes condamnées;
- il faudrait également rappeler aux Etats américains que les pays membres du Conseil de l'Europe envisagent la coopération internationale en matière pénale comme un tout et ne sauraient donc accepter de coopérer dans certains domaines et pas dans d'autres;
- comme nous ne pouvons pas unifier nos lois et nos procédures, nous devons nous attacher à rapprocher les points de vue et à rechercher des solutions qui répondent aux besoins et exigences de tous.

Suivi

Le PC-OC ne manquera pas de suivre ce dossier qui est condamné à devenir de plus en plus politique.

Afin d'aider les autorités fédérales dans leurs efforts pour entraîner un changement d'attitude des Etats américains, il est vital de maintenir cette question à l'ordre du jour du Conseil de l'Europe.

La question mérite d'être mentionnée (pour information) à la prochaine réunion CATS/Conseil de l'Europe, parce que l'Union européenne a pris des initiatives à cet égard à Washington. Une coordination politique avec l'Union européenne s'impose.