

<http://www.coe.int/tcj/>



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 15/11/2012
[PC-OC\Docs 2012\PC-OC (2012) 08 rev2]

PC-OC (2012) 08 rev2

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

COMITÉ D'EXPERTS SUR LE FONCTIONNEMENT DES
CONVENTIONS EUROPÉENNES
SUR LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE PÉNAL
(PC-OC)

Note
Rapport entre l'extradition et l'éloignement/expulsion (extradition déguisée)

Résumé des débats tenus lors de la 62^e réunion du PC-OC

Note du Secrétariat établie par la Direction générale des droits de l'homme
et de l'Etat de droit
DG I

Introduction

Le PC-OC a discuté, lors de la 62^e réunion plénière, du rapport entre l'extradition et l'éloignement/expulsion d'après une liste de questions concrètes établie par son groupe de travail, le PC-OC Mod.

La discussion faisait suite à un échange de vues consacré, lors de la 61^e réunion du PC-OC, à un document de discussion sur cette question élaboré par M. Eugenio Selvaggi (Italie), et complété par des observations de M. Miroslav Kubicek (République tchèque) et de M. Erik Verbert (Belgique).

La liste de questions (PC-OC Mod (2012)03) et le document de discussion (PC-OC (2011)09rev) figurent à l'ordre du jour des 62^e et 63^e réunions du PC-OC.

Il a été rappelé que l'extradition est le moyen traditionnel de remettre une personne en vue de poursuites ou de l'exécution d'un jugement. La question se pose de savoir si les Etats peuvent utiliser un autre moyen de remettre une personne, comme l'éloignement ou l'expulsion¹, et si cela pose des questions particulières en ce qui concerne la protection des droits de l'homme.

Le PC-OC a convenu que la discussion ne porterait pas sur l'arrestation illicite de personnes dans d'autres juridictions, ni sur les enlèvements ou les restitutions extraordinaires.

Il a été précisé que lorsqu'il reçoit une demande d'extradition, un Etat peut préférer expulser la personne recherchée vers l'Etat requérant pour les raisons suivantes :

- il n'existe pas de base conventionnelle pour extraditer entre les Etats concernés ;
- l'Etat requis ne peut donner suite à la demande d'extradition ;
- dans le but d'éviter une procédure d'extradition longue.

Lors des discussions, Interpol a indiqué que depuis quelques années, certains Etats avaient tendance à demander des informations à d'autres Etats en vue d'une expulsion, d'où la révision, en 2011, des « notices rouges » afin de ne pas exclure l'éloignement/expulsion.

Extradition contre éloignement/expulsion - des procédures différentes

Il a été souligné que contrairement à la procédure d'extradition qui repose sur une coopération internationale en matière pénale, généralement prévue dans des traités, les procédures d'éloignement et d'expulsion reposent essentiellement sur la législation nationale relative à l'immigration et sont unilatérales par nature².

L'extradition offre certaines garanties à la personne (règle de la spécialité, double incrimination) qui font défaut en cas d'éloignement/expulsion. Il a toutefois été observé que les droits procéduraux de l'étranger (comme le droit de recours) sont aussi protégés en cas d'éloignement/expulsion, comme le montre l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine. La procédure d'éloignement/expulsion semble davantage axée sur le droit souverain de l'Etat qui, en dehors du contexte de l'UE, dispose d'une marge d'appréciation relativement large en ce qui concerne sa politique d'immigration.

Préséance de la procédure d'extradition ?

La question se posait de savoir si un Etat pouvait engager une procédure d'éloignement/expulsion lorsqu'une procédure d'extradition était en cours.

¹ Il est renvoyé à la définition des mots extradition, éloignement et expulsion donnée dans le document de discussion (PC-OC (2011)09rev).

² Des accords bilatéraux ou multilatéraux pourraient aussi exister à ce sujet (par exemple des accords de réadmission).

Il a été observé que la situation et la pratique juridiques varient considérablement en Europe. Aucune étude internationale n'a porté sur cette question particulière et la Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas encore prononcée à ce sujet. Dans les Etats dans lesquels l'extradition l'emporte dans l'ordre juridique sur l'éloignement/expulsion, il n'est pas toujours clair à quel stade la procédure d'extradition est considérée comme engagée.

Pour certains experts, la préséance d'une procédure sur l'autre n'est pas un problème. Les procédures d'extradition et d'éloignement/expulsion sont des procédures différentes qui devraient être utilisées dans le respect de la législation nationale et des engagements internationaux.

Il a été relevé que l'éloignement/expulsion était un droit souverain de l'Etat qui ne pourrait jamais être exclu. Cela étant, lorsqu'une juridiction nationale a décidé que l'extradition d'une personne devait être refusée (par exemple en l'absence de double incrimination ou en cas de prescription), on peut se demander si l'expulsion de cette personne demeurerait acceptable, car une procédure d'éloignement/expulsion ne prévoit pas les mêmes garanties qu'une procédure d'extradition. Compte tenu des objectifs différents des procédures, certains experts étaient d'avis que l'éloignement/expulsion vers un Etat qui a demandé l'extradition peut être possible même en cas de rejet de la demande d'extradition. Lorsque l'extradition a été refusée pour des raisons liées aux droits de l'homme, risque de torture par exemple, la possibilité d'un éloignement/ d'une expulsion ne devrait clairement pas exister.

L'expert des Etats-Unis a indiqué que pour son pays, l'extradition et l'expulsion en vertu de la législation sur l'immigration constituent des régimes juridiques différents, chacun pouvant servir de base légale pour renvoyer une personne recherchée des Etats-Unis. Le fait qu'une demande d'extradition ait été introduite n'exclut pas la possibilité d'expulsion d'une personne recherchée, en vertu de la législation sur l'immigration, vers le pays qui cherche à la poursuivre en justice. Quoiqu'il en soit, tous les intérêts de la justice et de la personne concernée sont toujours pris en compte. Lorsqu'une procédure d'extradition est pendante, les Etats-Unis suivront d'ordinaire cette procédure, mais un changement de procédure en vue de l'éloignement/expulsion n'est pas impossible. Lorsqu'un tribunal décide qu'une personne ne peut être extradée, l'expulsion pour violation de la législation relative à l'immigration ne doit pas être exclue. Les notions sont entièrement différentes et ne sont pas incompatibles.

L'expert russe a appuyé l'approche pratique des Etats-Unis et réaffirmé que le mandat du PC-OC ne couvrait pas la question de l'expulsion. L'extradition et l'éloignement/expulsion sont deux procédures juridiques très différentes qui doivent toutes deux respecter les droits de l'homme. Le choix de la procédure incombe à chaque Etat. Dans la pratique, la Fédération de Russie aide les autres pays à traduire les personnes devant la justice, y compris par des procédures d'expulsion, conformément à sa législation et aux obligations internationales en matière de droits de l'homme, comme la Convention relative au statut des réfugiés.

Un autre expert a fait observer que les procédures d'extradition et d'éloignement/expulsion présentaient toutes leurs propres contraintes procédurales qui pouvaient avoir une influence déterminante sur le choix. Il serait donc utile de réunir des informations sur ces contraintes dans d'autres Etats membres, à la fois sur les aspects du droit positif et sur les principes non écrits.

La question a aussi été posée de savoir si un Etat ayant demandé l'extradition pouvait communiquer à l'Etat requis des informations pouvant conduire à un éloignement ou à une expulsion, et non à une extradition. Etant donné que la décision d'éloigner ou d'expulser est une décision unilatérale de l'Etat qui la prend, certains experts ont estimé que l'Etat requérant était libre d'apporter une aide par des informations pouvant déboucher sur une expulsion et de faciliter le retour de la personne. Un expert a précisé que la communication de ces informations risquait de poser des problèmes au niveau de la procédure engagée dans l'Etat les donnant.

Aspects relatifs aux droits de l'homme

Il a été souligné que conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la décision d'un Etat de contourner les procédures plus rigoureuses d'extradition en expulsant une personne vers un pays souhaitant la poursuivre et/ou la sanctionner (extradition déguisée) ne constitue pas en soi une violation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). L'Etat peut choisir d'extrader ou d'éloigner/expulser. Dans les deux cas, il est essentiel que la procédure appliquée ait une base légale et que la décision ne porte pas atteinte à des droits particuliers de la personne concernée protégés par la Convention.

Dans l'affaire *Klaus Barbie c. France*, requête n° 10689/83, la Commission a constaté que « la Convention ne contient de dispositions ni sur les conditions dans lesquelles une extradition peut être accordée ni sur la procédure qui sera appliquée avant que l'extradition puisse être accordée. Il s'ensuit que, même à supposer que l'expulsion du requérant puisse être qualifiée d'extradition déguisée, celle-ci ne saurait être, en tant que telle, contraire à la Convention ».

Il a en outre été rappelé que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans l'affaire de Grande Chambre *Öcalan c. Turquie*, requête n° 46221/99, que « la Convention ne fait pas obstacle à une coopération entre les Etats membres, dans le cadre de traités d'extradition ou en matière d'expulsion, visant à traduire en justice des délinquants en fuite, pour autant que cette coopération ne porte atteinte à aucun droit particulier consacré par la Convention » (paragraphe 86) et « la Convention ne contient de dispositions [...] sur la procédure à appliquer avant même que l'extradition puisse être accordée. Même une extradition atypique, sous réserve qu'elle soit issue d'une coopération entre les Etats concernés et que l'ordre d'arrestation trouve sa base légale dans un mandat d'amener décerné par les autorités de l'Etat d'origine de l'intéressé, ne saurait être, en tant que telle, contraire à la Convention » (paragraphe 89).

Il a été fait observer que dans l'affaire *Öcalan c. Turquie*, mais aussi dans l'affaire antérieure *Bozano c. France* (requête n° 9990/82), une situation d'extradition déguisée existait clairement. Ces deux affaires concernaient le respect de l'article 5 de la CEDH (droit à la liberté et à la sûreté). Le principe de non-refoulement a ainsi été de nouveau confirmé comme la limite ultime. Lorsque, en raison d'une extradition ou d'une expulsion, une personne risque d'être victime d'une violation de, par exemple l'article 2 (droit à la vie), l'article 3 (interdiction de la torture), l'article 5 ou 6 de la CEDH (procès équitable)³, un Etat n'est pas autorisé à la renvoyer.

³ Dans l'affaire *Othman c. Royaume-Uni* (arrêt de Chambre du 17 janvier 2012, requête n° 8139/09), la Cour a estimé pour la première fois qu'une expulsion serait contraire à l'article 6, ce qui va dans le sens du consensus international selon lequel l'utilisation de preuves obtenues sous la torture rend tout procès équitable impossible.