



Rapport explicatif de la Convention européenne pour la répression du terrorisme

Strasbourg, 27.I.1977

I. La Convention européenne pour la répression du terrorisme, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC), a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977.

II. Le texte du rapport explicatif préparé sur la base des discussions dudit comité et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Ce rapport ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte de la Convention, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

1. Au cours de sa 25^e Session en mai 1973, l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 703(1973) relative au terrorisme international dans laquelle elle condamnait « les actes de terrorisme international qui, quelle qu'en soit la cause, devraient faire l'objet de sanctions pénales en tant qu'actes criminels graves entraînant le meurtre ou l'enlèvement de personnes innocentes ou mettant leur vie en danger » et demandait en conséquence au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'inviter les gouvernements des États membres entre autres " à mettre au point une définition commune de l'« infraction politique », aux fins de rejeter cette justification « politique » chaque fois que l'acte de terrorisme met en danger la vie de personnes innocentes ".

2. Ayant examiné ladite recommandation, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, lors de sa 53^e Session tenue le 24 janvier 1974, la Résolution (74) 3 sur le terrorisme international qui recommande aux gouvernements des États membres de s'inspirer de certains principes lorsqu'ils sont saisis de demandes d'extradition de personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme.

Cette résolution repose sur l'idée que certains crimes sont tellement odieux de par la méthode employée ou leurs résultats par rapport à leurs mobiles qu'il n'est plus justifié de les ranger dans la catégorie des « infractions politiques », pour lesquelles l'extradition n'est pas possible. Il est donc recommandé aux États recevant des demandes d'extradition concernant des actes de terrorisme de prendre en considération la particulière gravité de ces actes. S'ils n'accordent pas l'extradition, les États devront soumettre l'affaire à leurs autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Étant donné que nombre d'États n'ont qu'une compétence limitée en ce qui concerne les crimes commis à l'étranger, il leur est en outre recommandé d'envisager la possibilité de se donner cette compétence dans ces cas afin que les terroristes ne puissent pas échapper à la fois à l'extradition et à toute poursuite pénale.

3. Au cours d'une réunion tenue le 22 mai 1975 à Obernai (France), les ministres de la Justice des États membres du Conseil de l'Europe ont souligné la nécessité d'une action concertée et énergique dans ce domaine. Ils ont attiré l'attention sur le fait que des actes de terrorisme sont maintenant « autochtones », c'est-à-dire qu'ils sont commis en fonction d'objectifs « politiques » dans les États membres du Conseil de l'Europe et qu'ils peuvent menacer l'existence même de l'État en paralysant ses institutions démocratiques et en sapant la prééminence du droit. Aussi ont-ils estimé qu'une action proprement européenne s'impose.
4. À la suite de cette initiative, le Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) a décidé, à sa 24^e session plénière tenue en mai 1975, de proposer au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de charger un comité d'experts gouvernementaux d'étudier les problèmes posés par certaines nouvelles formes d'actes de violence concertés.
5. Au cours de la 246^e réunion des Délégués en juin 1975, le Comité des Ministres a autorisé la convocation d'un comité d'experts gouvernementaux.
6. M^{me} S. Oschinsky (Belgique) a été élue présidente du comité. Le secrétariat a été assuré par la Direction des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe.
7. Lors de ses deux premières réunions, tenues du 6 au 8 octobre 1975 et du 2 au 6 février 1976, le comité a préparé une Convention européenne pour la répression du terrorisme.
8. Le projet de Convention a été soumis à la 25^e session plénière du CEPC en mai 1976 et ce dernier a décidé de transmettre les résultats des travaux du comité au Comité des Ministres pour approbation.
9. A leur 10^e conférence tenue les 3 et 4 juin 1976 à Bruxelles, les ministres européens de la Justice ont pris note du projet de Convention et exprimé l'espoir que son examen par le Comité des Ministres s'achève le plus tôt possible.
10. À la 262^e réunion des Délégués en novembre 1976, le Comité des Ministres a approuvé le texte qui fait l'objet du présent rapport et décidé d'ouvrir la Convention à la signature des États membres.

Considérations générales

11. La Convention a pour but de faciliter la répression du terrorisme en complétant et, le cas échéant, en modifiant les accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur entre les États membres du Conseil de l'Europe, notamment la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, en vue de surmonter les difficultés qui peuvent surgir dans les cas d'extradition et d'entraide concernant des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme.
12. Il a été estimé que le climat de confiance mutuelle existant entre les États membres du Conseil de l'Europe, qui sont animés des mêmes sentiments, et aussi leur caractère démocratique et leur respect des droits de l'homme garantis par les institutions créées en vertu de la Convention de sauvegarde des Droits et de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 justifient de prévoir la possibilité et, dans certains cas, l'obligation de ne pas considérer comme politiques, pour les besoins de l'extradition, les crimes particulièrement odieux visés aux articles 1 et 2 de la Convention. Les droits de l'homme auxquels il faut avoir égard ne sont pas seulement, en effet, les droits des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de violence, mais aussi ceux de toute personne exposée à être victime de ces actes (cf. l'article 17 de la Convention européenne des Droits de l'Homme).

13. Ces crimes sont notamment caractérisés par leur internationalisation croissante : leurs auteurs sont fréquemment découverts sur le territoire d'un autre État que celui où le crime a été commis. De ce fait, l'extradition est une mesure particulièrement efficace pour combattre le terrorisme.

14. S'il s'agit d'une infraction qui entre dans le champ d'application des traités d'extradition en vigueur, l'État requis n'aura aucune difficulté, sous réserve des dispositions de sa loi d'extradition applicable, à se conformer à une demande d'extradition de l'État qui a compétence pour la poursuite pénale. Toutefois, les actes de terrorisme risquent d'être considérés comme des « infractions politiques » et, selon un principe énoncé dans la plupart des traités d'extradition en vigueur ainsi que dans la Convention européenne d'extradition (cf. l'article 3, paragraphe 1), l'extradition n'est pas accordée pour une infraction politique.

Or, il n'existe aucune définition généralement acceptée de l'expression « infraction politique ». C'est à l'État requis qu'il appartient de l'interpréter.

15. Il s'ensuit que les accords internationaux en vigueur présentent une grave lacune en ce qui concerne la possibilité d'extrader des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme.

16. La Convention européenne pour la répression du terrorisme vise à combler cette lacune en supprimant ou en limitant la possibilité pour l'État requis d'opposer le caractère politique d'une infraction aux demandes d'extradition. À cet effet, elle prévoit que, pour les besoins de l'extradition, certaines infractions énumérées *ne seront jamais* considérées comme « politiques » (article 1) et que d'autres infractions énumérées *pourront ne pas l'être* (article 2), malgré leur contenu ou leur motivation politique.

17. Le système établi par les articles 1 et 2 de la Convention traduit le consensus qui concilie les arguments en faveur d'une obligation, d'une part, et d'une faculté, d'autre part, de ne pas considérer, aux fins de l'application de la Convention, certaines infractions comme politiques.

18. En faveur d'une obligation, on a fait valoir qu'elle seule donnerait aux États de nouvelles et efficaces possibilités d'extradition en supprimant explicitement l'exception de l'« infraction politique », solution parfaitement réalisable dans le climat de confiance mutuelle qui règne entre les États membres du Conseil de l'Europe dotés d'institutions démocratiques semblables. On serait ainsi assuré que les terroristes seraient extradés, pour y être jugés, vers l'État ayant compétence pour exercer des poursuites. Une simple faculté ne pourrait jamais donner la garantie que l'extradition aurait lieu et, en outre, les critères relatifs à la gravité de l'infraction seraient imprécis.

19. En faveur d'une faculté, on a fait valoir qu'il était difficile d'accepter une solution rigide qui équivaldrait à l'extradition obligatoire pour les infractions politiques. Chaque cas doit faire l'objet d'un examen particulier.

20. La solution adoptée prévoit une obligation pour certaines infractions (article 1) et une faculté pour d'autres (article 2).

21. La Convention ne s'applique qu'aux actes particulièrement odieux et graves frappant souvent des personnes étrangères aux mobiles de ces actes. Leur gravité et leurs conséquences sont telles que leur élément pénal l'emporte sur leurs aspects politiques éventuels.

22. Cette méthode, qui a déjà été appliquée au génocide, aux crimes de guerre et à d'autres crimes comparables dans le Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition du 15 octobre 1975 ainsi qu'aux attentats à la vie d'un chef d'État ou d'un membre de sa famille à l'article 3.3 de la Convention européenne d'extradition, permet en conséquence de surmonter, dans le cas des actes de terrorisme, non seulement les obstacles à l'extradition constitués par l'allégation du caractère politique de l'infraction, mais aussi les difficultés inhérentes à l'absence d'interprétation uniforme de l'expression « infraction politique ».

23. Bien que la Convention vise manifestement à ne pas prendre en considération le caractère politique de l'infraction en vue de l'extradition, elle reconnaît qu'un État contractant peut être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de l'article 1. C'est pourquoi l'article 13 autorise expressément les États contractants à formuler certaines réserves.

24. Il convient d'ajouter qu'il n'y a plus d'obligation d'extrader lorsque l'État requis a de sérieuses raisons de croire que la demande de l'État requérant est motivée par des considérations visées à l'article 5 ou que la situation de la personne réclamée risque d'être aggravée par ces mêmes considérations.

25. En cas d'infraction visée à l'article 1, un État qui refuse l'extradition doit soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, après avoir pris les mesures nécessaires pour établir sa compétence dans ces circonstances (articles 6 et 7).

26. Ces dispositions reflètent la maxime *aut dedere aut iudicare*. Il convient toutefois de noter que la Convention n'offre pas aux États contractants un choix général entre l'extradition et l'exercice de l'action pénale. L'obligation de soumettre l'affaire aux autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale est subsidiaire en ce sens qu'elle est assujettie au refus préalable d'extrader dans un cas donné, ce qui n'est possible que dans les conditions énoncées dans la Convention ou dans d'autres dispositions conventionnelles ou légales.

27. En effet, la Convention n'est pas un traité d'extradition en tant que tel. Bien que le caractère d'une infraction puisse être modifié en vertu des articles 1 et 2, le fondement juridique de l'extradition reste le traité d'extradition ou tout autre instrument juridique concerné. Il s'ensuit qu'un État auquel il est demandé d'extrader un terroriste peut, nonobstant les dispositions de la Convention, ne pas le faire si les autres conditions d'extradition ne sont pas remplies, par exemple si le délinquant est un ressortissant de l'État requis ou si la prescription est intervenue.

28. Par ailleurs, la Convention n'est pas exhaustive en ce sens qu'elle n'empêche pas les États, si leur droit interne le permet, d'extrader dans d'autres cas que ceux qui sont prévus par la Convention ou de prendre d'autres mesures telles que l'expulsion ou le refoulement si dans un cas donné l'État concerné ne se trouve pas saisi d'une demande d'extradition dans les cas visés par la Convention ou s'il considère qu'une mesure autre que l'extradition se justifie en application d'un autre accord international ou d'un arrangement particulier.

29. Les obligations que les États contractants assument en adhérant à la Convention sont étroitement liées au climat de confiance mutuelle qui règne entre les membres du Conseil de l'Europe et qui est basé sur leur reconnaissance collective de la prééminence du droit et de la protection des droits de l'homme inscrite à l'article 3 du Statut du Conseil et dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 qui a été signée par tous les États membres.

C'est pourquoi, bien que le terrorisme soit un problème mondial, il a été estimé nécessaire de limiter le cercle des Parties Contractantes aux États membres du Conseil.

30. Il va de soi que la Convention ne porte pas atteinte aux droits traditionnels reconnus aux personnes réfugiées politiques ou bénéficiant de l'asile politique en application des engagements internationaux auxquels les États membres sont également parties.

Commentaires sur les articles de la Convention

Article 1

31. L'article 1 énumère les infractions qui, pour les besoins de l'extradition, ne seront pas considérées comme des infractions politiques, comme des infractions connexes aux infractions politiques, ou comme des infractions inspirées par des mobiles politiques.

Il modifie donc les conséquences des traités et accords d'extradition en vigueur en ce qui concerne l'appréciation de la nature de ces infractions. Il supprime la possibilité pour l'État requis d'opposer le caractère politique de l'infraction aux demandes d'extradition. Toutefois, en soi, il ne crée pas une obligation d'extrader, étant donné que la Convention n'est pas un traité d'extradition en tant que tel. Le fondement juridique de l'extradition reste le traité, l'accord ou l'instrument juridique d'extradition concerné.

32. Les expressions « infraction politique » et « infraction connexe à une infraction politique » sont reprises de l'article 3.1 de la Convention européenne d'extradition qui est modifié en ce sens que les Parties Contractantes à la Convention européenne pour la répression du terrorisme ne peuvent plus considérer comme « politiques » les infractions énumérées à l'article 1.

33. L'expression « infraction inspirée par des mobiles politiques » est destinée à compléter l'énumération des cas dans lesquels le caractère politique d'une infraction ne peut pas être invoqué. Allusion aux mobiles politiques d'un acte de terrorisme est faite dans la Résolution (74) 3 sur le terrorisme international adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 24 janvier 1974.

34. L'article 1 traduit une tendance à ne pas permettre à l'État requis d'opposer le caractère politique de l'infraction aux demandes d'extradition à l'égard de certains crimes particulièrement odieux. Cette tendance est déjà reflétée dans des traités internationaux, par exemple à l'article 3.3 de la Convention européenne d'extradition pour l'attentat à la vie d'un chef d'État ou d'un membre de sa famille, à l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition pour certains crimes contre l'humanité et pour les violations des lois et coutumes de la guerre, ainsi qu'à l'article VII de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide.

35. L'article 1 énumère deux catégories d'infractions : la première, qui figure aux alinéas a, b et c, comprend les infractions qui sont déjà incluses dans des traités internationaux la seconde, qui figure aux alinéas d et e, concerne les infractions jugées si graves que l'on a estimé nécessaire de les assimiler aux infractions de la première catégorie. L'alinéa f concerne la tentative de commettre une des infractions énumérées à l'article 1 et la participation.

36. Alors qu'aux alinéas a et b les infractions en question sont décrites par simple référence aux titres de la Convention de La Haye du 16 décembre 1970 et de la Convention de Montréal du 23 septembre 1971, l'alinéa c énumère plusieurs infractions contenues dans la Convention de New York du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, au lieu de citer nommément la convention. Cette formulation a été adoptée parce que la Convention de New York n'était pas encore entrée en vigueur au moment de l'élaboration de la Convention européenne et que plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ne l'ont pas ratifiée. Une autre raison pour laquelle on a énuméré les actes auxquels l'alinéa c s'applique plutôt que de se référer simplement au titre de la Convention de New York, c'est que cette dernière a un champ d'application plus étendu. Elle couvre en effet les attaques contre les locaux, le logement et les moyens de transport des personnes jouissant d'une protection internationale, ce que l'article 1.c ne fait pas. L'expression « infractions graves » est destinée à limiter l'application de la disposition à des

formes de violence particulièrement odieuses. Cette idée est encore soulignée par l'emploi du mot « attaque » qui est repris de la Convention de New York.

37. L'alinéa *d* emploie l'expression « les infractions comportant... » afin de couvrir le cas d'un État dont les lois ne prévoient pas les infractions précises d'enlèvement ou de prise d'otage. Dans la version anglaise, l'expression *unlawful detention* a été nuancée par l'adjonction du mot *serious* afin d'assurer sa conformité avec l'expression française « séquestration arbitraire » qui implique toujours une infraction grave.

38. L'alinéa *e* couvre les infractions comportant l'utilisation de bombes et autres instruments capables de tuer au hasard. Il s'applique uniquement si l'utilisation a présenté un danger pour des personnes, c'est-à-dire a créé un risque pour des personnes, même sans les blesser réellement.

39. La tentative de commettre une des infractions citées aux alinéas *a* à *e*, ainsi que la participation en tant que coauteur ou complice à sa perpétration ou à la tentative de perpétration sont couvertes par l'alinéa *f*. Des dispositions du même ordre figurent dans la Convention de La Haye sur la capture illicite d'aéronefs, dans la Convention de Montréal sur la sécurité de l'aviation civile et dans la Convention de New York sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale.

Par « tentative » on entend uniquement une tentative punissable, car aux termes de certaines législations, les tentatives de commettre une infraction ne constituent pas toutes des infractions punissables.

Le mot anglais *accomplice* englobe les termes « coauteur » et « complice » utilisés dans le texte français.

Article 2

40. Le paragraphe 1^{er} de l'article 2 donne aux Parties Contractantes la possibilité de ne pas considérer comme « politiques » certaines infractions graves qui, sans être comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1, comportent un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne. Cette possibilité déroge au principe traditionnel selon lequel le refus d'extradition est obligatoire en matière politique.

L'expression « acte grave de violence » utilisée pour décrire les infractions qui peuvent être considérées comme « non politiques » s'inspire de l'article 4 de la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs.

41. En vertu du paragraphe 2, inspiré par la Résolution (74) 3 du Comité des Ministres, un acte grave contre des biens n'est visé que lorsqu'il a créé un danger « collectif » pour des personnes, par exemple à la suite de l'explosion d'une installation nucléaire ou d'un barrage.

42. La formulation souple de l'article 2 offre trois possibilités d'action à la suite d'une requête d'extradition :

- l'État requis peut ne pas considérer l'infraction comme « politique » au sens de l'article 2 et extraditer la personne concernée
- il peut ne pas considérer l'infraction comme « politique » au sens de l'article 2, mais refuser néanmoins l'extradition pour un motif autre que politique
- il peut considérer l'infraction comme « politique », mais refuser l'extradition.

43. Il va de soi qu'un État peut toujours se prononcer sur la demande d'extradition indépendamment de l'article 2, c'est-à-dire sans prendre position sur la question de savoir si les conditions dudit article sont remplies.

Article 3

44. L'article 3 concerne les effets de la Convention sur les traités et accords d'extradition en vigueur.

45. Le mot anglais *arrangements* est destiné à englober les procédures d'extradition qui ne sont pas incorporées dans un traité formel telles que celles qui sont en vigueur entre l'Irlande et le Royaume-Uni. Aussi le terme « accords » dans le texte français ne doit-il pas être entendu au sens d'instrument international formel.

46. L'article 3 a notamment pour conséquence de modifier l'article 3.1 de la Convention européenne d'extradition en ce qui concerne les relations entre les États qui sont parties à la Convention européenne pour la répression du terrorisme et à la Convention européenne d'extradition, l'article 3.1 de la seconde convention est modifié dans la mesure où il est incompatible avec les obligations découlant de la première. Il en est de même pour des dispositions comparables contenues dans les traités et accords bilatéraux qui sont applicables entre les parties à la présente Convention.

Article 4

47. L'article 4 prévoit que toute infraction visée aux articles 1 et 2 est automatiquement incluse, en tant que fait donnant lieu à extradition, dans tout traité d'extradition en vigueur entre les États contractants dont la liste des cas d'extradition ne comprend pas ladite infraction.

Article 5

48. L'article 5 vise à mettre l'accent sur l'objectif de la Convention qui est de contribuer à la répression des actes de terrorisme lorsqu'ils constituent une attaque contre les droits fondamentaux à la vie et à la liberté de personnes. La Convention doit être interprétée comme un moyen de renforcer la protection des droits de l'homme. Selon ce principe de base, l'article 5 veille à ce que la Convention soit conforme aux exigences de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels qu'ils sont énoncés dans la Convention européenne du 4 novembre 1950.

49. L'article 5 vise notamment à sauvegarde le droit traditionnel d'asile. Bien que dans les États membres du Conseil de l'Europe qui, à l'exception d'un seul, ont tous ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme, il ne soit guère probable qu'une personne soit poursuivie, punie ou fasse l'objet d'une discrimination pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, on a jugé utile aussi d'insérer dans la présente Convention cette clause traditionnelle. Elle figure déjà à l'article 3.2 de la Convention européenne d'extradition.

50. Si, dans un cas donné, l'État requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition, présentée pour l'une des infractions citées à l'article 1 ou 2, vise essentiellement à permettre à l'État requérant de poursuivre ou punir la personne en question pour les opinions politiques auxquelles elle adhère, l'État requis peut refuser l'extradition.

Il en est de même lorsque l'État requis a des raisons sérieuses de croire que la situation de la personne risque d'être aggravée pour des raisons politiques ou pour l'une ou l'autre des raisons citées à l'article 5. Il en serait ainsi lorsque la personne réclamée risque dans l'État requérant de ne pas bénéficier des droits de la défense tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

51. Il est évident que l'État qui applique cet article doit donner à l'État requérant les raisons pour lesquelles il a refusé de se conformer à la requête d'extradition. C'est en application du même principe que l'article 18.2 de la Convention européenne d'extradition prévoit que « tout rejet complet ou partiel sera motivé » et que l'article 19 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale prévoit que « tout refus d'entraide judiciaire sera motivé ».

52. Si l'extradition est refusée, l'article 7 s'applique : l'État requis doit soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

Article 6

53. Le paragraphe 1 de l'article 6 concerne l'obligation imposée aux États contractants d'établir leur compétence aux fins de connaître des infractions visées à l'article 1.

54. Cette compétence s'applique uniquement dans le cas où :

- l'auteur soupçonné de l'infraction se trouve sur le territoire de l'État requis, et
- cet État ne l'extrade pas après avoir reçu une demande d'extradition d'un État contractant « dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans la législation de l'État requis ».

55. Pour que la seconde condition soit remplie, il faut qu'il existe une correspondance entre les règles de compétence appliquées par l'État requérant et par l'État requis.

Le principal effet de cette limitation se fait sentir à propos de la divergence des principes de compétence existant entre les États dont les tribunaux nationaux sont, en droit pénal interne, compétents pour connaître des infractions commises par des nationaux quel que soit le lieu de perpétration de ces infractions et ceux où la compétence des tribunaux nationaux est fondée d'une façon générale sur le principe de la territorialité (c'est-à-dire lorsque l'infraction est commise sur leur propre territoire, y compris les infractions commises à bord de navires, d'aéronefs et d'installations en mer assimilés au territoire). Ainsi, dans le cas où il y a eu refus d'une requête d'extradition formulée par un État désireux d'exercer sa compétence afin de juger un ressortissant pour une infraction commise hors de son territoire, l'obligation imposée à l'article 6 n'intervient que si la législation de l'État requis prévoit également, à titre de règle interne de compétence, le jugement par ses tribunaux de ses ressortissants pour des infractions commises hors de son territoire.

56. Cette disposition ne doit pas être interprétée comme exigeant une correspondance absolue entre les règles de compétence des États concernés. L'article 6 n'exige cette correspondance que dans la mesure où il se rapporte aux circonstances et à la nature de l'infraction pour laquelle l'extradition était demandée. Lorsque, par exemple, l'État requis est compétent pour connaître de certaines infractions commises à l'étranger par ses ressortissants, l'obligation imposée par l'article 6 interviendrait s'il refusait l'extradition à un État désireux d'exercer une compétence analogue à l'égard de l'une de ces infractions.

C'est ainsi que les accords d'extradition du Royaume-Uni, par exemple, sont généralement fondés sur le principe de la territorialité. De même, la compétence des tribunaux nationaux est généralement fondée sur le principe de la territorialité. En général, ils ne sont pas compétents pour connaître des infractions commises à l'étranger par des ressortissants britanniques, mais il y a certaines exceptions, notamment le meurtre. Par suite de cette limitation de compétence, le Royaume-Uni ne peut, dans la plupart des cas, réclamer l'extradition d'un ressortissant pour une infraction commise à l'étranger. Dans la situation inverse, une demande d'extradition présentée par un État en mesure d'exercer une telle compétence n'entraînerait pas pour le Royaume-Uni l'obligation prévue par l'article 6. Toutefois, si la demande concernait l'extradition d'un ressortissant pour un meurtre visé à

l'article 1 et commis à l'étranger, l'obligation imposée à l'article 6 s'appliquerait, car le Royaume-Uni a une compétence analogue en ce qui concerne cette infraction.

57. Le paragraphe 2 précise qu'aucune compétence pénale exercée conformément aux lois nationales n'est exclue par la Convention.

58. En cas de refus d'extradition à la suite d'une infraction visée à l'article 2, la Convention ne contient ni obligation ni empêchement pour l'État requis de prendre, à la lumière des règles énoncées aux articles 6 et 7, les mesures nécessaires pour poursuivre les auteurs de cette infraction.

Article 7

59. L'article 7 impose à l'État requis l'obligation de soumettre, s'il refuse l'extradition, l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

60. Cette obligation est assujettie à des conditions analogues à celles énoncées au paragraphe 1 de l'article 6 : l'auteur soupçonné de l'infraction doit avoir été découvert sur le territoire de l'État requis et ce dernier doit avoir reçu une requête d'extradition d'un État contractant dont la compétence de poursuivre est fondée sur une règle de compétence existant également dans sa propre législation.

61. L'affaire doit être soumise aux autorités de poursuite sans retard injustifié, et aucune exception ne peut être invoquée. La poursuite elle-même suit les règles de droit et de procédure en vigueur dans l'État requis pour des infractions de gravité comparable.

Article 8

62. L'article 8 porte sur l'entraide judiciaire, au sens de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale dans les procédures pénales concernant les infractions mentionnées aux articles 1 et 2. L'article comporte une obligation d'accorder l'entraide tant en ce qui concerne les infractions visées à l'article 1 que celles visées à l'article 2.

63. En vertu du paragraphe 1, les États contractants s'engagent à s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible (première phrase). L'énoncé de cette disposition s'inspire de celui de l'article 1.1 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. L'entraide accordée conformément à l'article 8 est régie par la loi pertinente de l'État requis (deuxième phrase), mais ne peut être refusée pour le seul motif que la demande concerne une infraction de caractère politique (troisième phrase), la description du caractère politique de l'infraction étant la même qu'à l'article 1 (cf. paragraphes 32 et 33 du présent rapport).

64. Le paragraphe 2 répète pour l'entraide judiciaire la règle de l'article 5. Cette disposition ayant une portée et une signification identiques, les explications données à propos de l'article 5 s'appliquent *mutatis mutandis* (cf. paragraphes 48 à 51 du présent rapport).

65. Le paragraphe 3 concerne les effets de la Convention sur les traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale en vigueur. Il répète les règles énoncées à l'article 3 pour les traités et accords d'extradition (cf. paragraphes 45 et 46 du présent rapport).

66. La principale conséquence du paragraphe 3 est de modifier l'article 2.a de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale dans la mesure où celui-ci permet de refuser l'entraide " si la *demande* se rapporte à des infractions considérées par la partie requise soit comme des infractions politiques, soit comme des infractions connexes à des infractions politiques ". En conséquence, cette disposition ainsi que les dispositions semblables dans des traités bilatéraux entre Parties Contractantes à la présente Convention ne peuvent plus être invoquées afin de refuser l'entraide à l'égard d'une infraction visée aux articles 1 et 2.

Article 9

67. Cet article qui confie au Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe la surveillance de l'application de la Convention, s'inspire des précédents établis dans d'autres conventions européennes en matière pénale comme, par exemple, à l'article 28 de la Convention européenne pour la répression des infractions routières, à l'article 65 de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, à l'article 44 de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, et à l'article 7 du Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition.

68. L'obligation de faire rapport, énoncée à l'article 9, vise à tenir le Comité européen pour les problèmes criminels informé des éventuelles difficultés d'interprétation et d'application de la Convention afin qu'il puisse faciliter les règlements amiables et proposer les amendements à la Convention qui se révéleraient nécessaires.

Article 10

69. L'article 10 porte sur le règlement, par voie d'arbitrage, des différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention qui n'ont pas été réglés grâce à l'intervention du Comité européen pour les problèmes criminels conformément à l'article 9.2.

70. Les dispositions de l'article 10, qui s'expliquent d'elles-mêmes, prévoient la création d'un tribunal arbitral sur le modèle de celui indiqué à l'article 47.2 de la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international du 13 décembre 1968 où ce système d'arbitrage a été introduit pour la première fois.

Articles 11 à 16

71. Ces articles sont fondés, pour la plupart, sur les clauses finales types des accords et conventions qui ont été approuvées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la 113^e réunion des Délégués. La plupart de ces articles n'appellent aucun commentaire particulier, mais les points suivants exigent quelques explications.

72. Le paragraphe 1 de l'article 13 permet aux États contractants de formuler des réserves au sujet de l'application de l'article 1. La Convention reconnaît ainsi qu'un État contractant pourrait être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de l'article 1, en vertu duquel certaines infractions ne peuvent pas, pour les besoins de l'extradition, être considérées comme politiques.

73. La ou les infractions auxquelles la réserve s'appliquera devraient être citées dans la déclaration.

74. Si un État fait usage de cette possibilité de formuler une réserve, il peut, pour les infractions mentionnées à l'article 1, refuser l'extradition. Toutefois, avant de statuer sur la demande d'extradition, il doit tenir dûment compte, lors de l'évaluation de la nature de l'infraction, d'un certain nombre d'éléments relatifs au caractère et aux effets de l'infraction en question qui sont énumérés à titre d'exemple aux alinéas a à c de l'article 13.1. Ayant tenu compte de ces éléments, l'État requis demeure libre d'accorder ou de refuser l'extradition.

75. Ces éléments, qui décrivent le caractère de particulière gravité de l'infraction, s'inspirent du paragraphe 1 de la recommandation contenue dans la Résolution (74) 3 du Comité des Ministres. En ce qui concerne le membre de phrase « danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes » utilisé à l'alinéa a de l'article 13.1, des exemples ont été donnés au paragraphe 41 du présent rapport.

76. Si l'extradition est refusée en raison d'une réserve formulée conformément à l'article 13, les articles 6 et 7 s'appliquent.

77. Le paragraphe 3 de l'article 13, qui énonce la règle de réciprocité en ce qui concerne l'application de l'article 1 par un État ayant formulé une réserve, répète les dispositions contenues à l'article 26.3 de la Convention européenne d'extradition

Le principe de réciprocité s'applique également aux réserves non prévues à l'article 13.

78. L'*article 14*, inhabituel parmi les clauses finales des conventions élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe, a pour objet de permettre à chaque État contractant de dénoncer cette Convention dans des cas exceptionnels, notamment s'il y a abolition dans un autre État contractant du régime véritablement démocratique au sens de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cette dénonciation peut, à la discrétion de l'État qui la déclare, prendre effet immédiatement, c'est-à-dire dès réception de la notification par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, ou à une date ultérieure.

79. L'*article 15*, qui assure que seuls les États membres du Conseil de l'Europe peuvent être parties à la Convention, est la conséquence du caractère fermé de la Convention (cf. paragraphe 29 du présent rapport).

80. L'*article 16* concerne les notifications aux États membres. Il va de soi que le Secrétaire Général doit également informer les États de tous autres actes, notifications et communications au sens de l'article 77 de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatifs à la Convention et non expressément prévus à l'article 16.