

2000



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 31 mars 2000

[PC-OC/IN\Docs\22 E Extrad DH Mandat d'arret]

PC-OC / INF 22

**COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS**  
**(CDPC)**

**Comité d'experts sur le fonctionnement des Conventions européennes**  
**dans le domaine pénal**  
**(PC-OC)**

**Convention européenne d'extradition**

**Respect des droits de l'homme et mandats d'arrêt aux fins d'extradition**

Memorandum du Secrétariat  
établi par  
Direction des Affaires Juridiques

Les documents énumérés ci-après concernant la Convention européenne d'extradition sont disponibles au Secrétariat :

Rapport explicatif relatif à la Convention

Réserves et déclarations auxquelles la Convention a donné lieu

Etat des signatures et ratifications

Guide des Procédures d'Extradition

Recommandations du Comité des Ministres relatives à l'application pratique de la Convention

Notes explicatives relatives à la Convention.

## INTRODUCTION

Les Parties à la Convention européenne d'extradition se sont engagées à se livrer réciproquement, selon les règles et sous les conditions déterminées par la Convention, les individus qui sont poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté par les autorités judiciaires de la Partie requérante. (Article 1 - Obligation d'extrader).

Toutefois, la procédure d'extradition n'est pas une procédure pénale dans l'Etat requis. En effet, elle n'est pas destinée :

- à enquêter sur une infraction pénale, ni
- à enquêter sur des faits susceptibles de confirmer des raisons plausibles de soupçonner la perpétration d'une infraction, ni
- à statuer sur le bien-fondé d'une accusation pénale.

Dès lors, l'article 6 de la CEDH ne s'applique pas directement aux procédures d'extradition.

Les procédures d'extradition ne sont pas non plus des procédures internationales, puisque les Etats qui ont accepté de se soumettre à une obligation d'extrader remplissent cette obligation selon les modalités fixées par leurs propres dispositions nationales. Les procédures d'extradition peuvent varier beaucoup selon les pays et plusieurs procédures coexistent parfois dans un même pays (procédure administrative + procédure judiciaire + procédure politique).

En revanche, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique directement aux procédures d'extradition, puisqu'elles y sont même mentionnées explicitement.

Le présent document traite des exigences en matière de droits de l'homme qui s'imposent aux Parties lors d'une arrestation aux fins d'extradition.

L'interprétation de l'expression «arrestation provisoire» dans le cadre de la Convention a suscité des doutes<sup>1</sup>. Ils se sont exprimés notamment lors de la 37e réunion du PC-OC, à l'occasion de l'interprétation de la synthèse des réponses à un questionnaire sur la durée maximale, dans les différents Etats membres, de l'arrestation provisoire prévue par l'article 16 de la Convention (addendum au PC-OC / INF 4). Un nouveau questionnaire a contribué à clarifier la définition. Une version révisée de l'addendum au PC-OC / INF 4 a donc été publiée. Elle est intégrée dans le présent document.

L'avis d'INTERPOL, tel qu'il a été communiqué au PC-OC, notamment dans le document PC-OC (99) 8, a aussi été incorporé dans le présent document.

---

<sup>1</sup> Ainsi que M. Hatapka l'a indiqué dans le document PC-OC (99) 2.

## **I. DISPOSITIONS LEGALES**

### **1. Convention européenne des Droits de l'Homme**

#### **I. Article 5 - droit à la liberté et à la sûreté**

*«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:*

.....

*c. s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;*

.....

*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.*

*2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.*

*3. Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.*

*4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.*

*5. Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation. »*

#### **2. La Convention européenne d'extradition**

##### **Article 12 – Requête et pièces à l'appui**

[...]

*2. Il sera produit à l'appui de la requête:*

*a l'original ou l'expédition authentique soit d'une décision de condamnation exécutoire, soit d'un mandat d'arrêt ou de tout autre acte ayant la même force, délivré dans les formes prescrites par la loi de la Partie requérante;*

*b un exposé des faits pour lesquels l'extradition est demandée. Le temps et le lieu de leur perpétration, leur qualification légale et les références aux dispositions légales qui leur sont applicables seront indiqués le plus exactement possible; et*  
[...]

## **Article 16 - Arrestation provisoire**

*1. En cas d'urgence, les autorités compétentes de la Partie requérante pourront demander l'arrestation provisoire de l'individu recherché ; les autorités compétentes de la Partie requise statueront sur cette demande conformément à la loi de cette Partie.*

*2. La demande d'arrestation provisoire indiquera l'existence d'une des pièces prévues au paragraphe 2, alinéa a de l'article 12 et fera part de l'intention d'envoyer une demande d'extradition ; elle mentionnera l'infraction pour laquelle l'extradition sera demandée, le temps et le lieu où elle a été commise ainsi que, dans la mesure du possible, le signalement de l'individu recherché.*

*3. La demande d'arrestation provisoire sera transmise aux autorités compétentes de la Partie requise soit par la voie diplomatique, soit directement par la voie postale ou télégraphique, soit par l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), soit par tout autre moyen laissant une trace écrite ou admis par la Partie requise. L'autorité requérante sera informée sans délai de la suite donnée à sa demande.*

*4. L'arrestation provisoire pourra prendre fin si, dans le délai de 18 jours après l'arrestation, la Partie requise n'a pas été saisie de la demande d'extradition et des pièces mentionnées à l'article 12 ; elle ne devra, en aucun cas, excéder 40 jours après l'arrestation. Toutefois, la mise en liberté provisoire est possible à tout moment, sauf pour la Partie requise à prendre toute mesure qu'elle estimera nécessaire en vue d'éviter la fuite de l'individu réclamé.*

*5. La mise en liberté ne s'opposera pas à une nouvelle arrestation et à l'extradition si la demande d'extradition parvient ultérieurement.*

## **II. ANALYSE**

### **1. "Selon les voies légales"**

a) Les dispositions de droit interne doivent être respectées. Dans les cas d'arrestation provisoire aux fins d'extradition, il semblerait que les dispositions énoncées dans la Convention d'extradition doivent également être respectées (à savoir les dispositions de l'art. 16, y compris l'existence d'une des pièces prévues à l'art. 12.2 a).

L'article 16.3 dispose qu'une demande d'arrestation provisoire peut être transmise aux autorités compétentes, entre autres moyens, par Interpol; les voie légales de présentation de cette demande étant extrêmement variées, il semblerait que les "notices rouges" permettent de satisfaire aux exigences de cette disposition. On revient toutefois, au paragraphe 7 ci-après, sur les questions découlant de l'application de l'article 16.3. Les dispositions de l'article 22 de la Convention

d'extradition s'appliquent à l'article 16, de sorte que la loi applicable est celle de l'État requis et les décisions concernant la procédure d'arrestation provisoire sont prises par l'État requis.

b) Ces dispositions doivent être elles-mêmes justes et appropriées (affaire Wintwerp<sup>2</sup>... "en d'autres termes, toute mesure privant une personne de sa liberté doit être prise et exécutée par une autorité compétente et ne doit pas être arbitraire"). Les dispositions énoncées dans la Convention d'extradition doivent satisfaire à cette exigence.

## **2. La privation de liberté doit être "régulière"**

En d'autres termes, les dispositions du droit interne doivent être respectées et il ne doit y avoir ni abus de pouvoir ni "mauvaise foi". Cette dernière exigence découle de l'article 18 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel dispose que "les restrictions qui [...] sont apportées [...] ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues". (arrêt Bozano<sup>3</sup>). Elle vise à éviter toute arrestation ou détention arbitraire.

Selon l'article 16.1 de la Convention d'extradition, l'arrestation provisoire ne sera demandée qu'en cas d'urgence, mais comme l'État requérant est seul juge du caractère d'urgence d'une situation donnée, cette disposition peut conduire les autorités compétentes de l'État requis à prendre une décision arbitraire au sujet d'un mandat d'arrestation provisoire. Ce point sera examiné au paragraphe 6 ci-après.

## **3. Articles 5.1 c) et 5.1 f)**

D'une façon générale, l'article 5.1 f) est applicable à l'arrestation aux fins d'extradition. L'affaire Quinn<sup>4</sup> a établi que les garanties de procédure figurant à l'article 5.3 ne s'appliquent nullement aux affaires relevant de l'article 5.1. f). Cependant, la Chambre des Lords britannique a, dans l'affaire *Reg v. Gov. Pentonville, Ex p. Sotiariadis*<sup>5</sup>, statué comme suit :

"Toute personne arrêtée en exécution d'un mandat provisoire n'est absolument pas à ce stade sujette à extradition. Elle ne le devient que lorsque le Secrétaire d'État a reçu une demande de remise la concernant. En vertu du mandat provisoire, elle est accusée d'une infraction commise à l'étranger, mais il s'agit encore d'une accusation préliminaire."

---

<sup>2</sup> Arrêt du 24 octobre 1979, N° 033.

<sup>3</sup> Arrêt du 18 décembre 1986, N° 111.

<sup>4</sup> Arrêt du 22 mars 1995, N° 311.

<sup>5</sup> [1975] AC 1 à 11.

Dans son ouvrage intitulé *Aspects of extradition law*<sup>6</sup>, G. Gilbert considère que cet arrêt signifie qu'une arrestation effectuée sur mandat provisoire doit être subordonnée aux limites imposées par l'article 5.3 dans la mesure où la mise en détention est conforme aux dispositions de l'article 5.1. c) plutôt qu'à celles de l'article 5.1. f), ce qui offre une garantie judiciaire supplémentaire dans les cas de demande d'arrestation provisoire.

#### 4. Article 5.2

Cette disposition vise à garantir que la personne détenue est informée des raisons pour lesquelles elle a été privée de liberté de façon qu'elle puisse déterminer la légalité de la mesure dont elle a fait l'objet et se prévaloir, si elle le juge nécessaire, du droit de contester cette légalité, qui lui est reconnu par l'article 5.4. Cette procédure "fait partie intégrante du dispositif de protection offert par l'article 5"<sup>7</sup>.

La base juridique de la détention ainsi que les faits essentiels se rapportant à la légalité de la décision doivent être présentés en des "termes simples et non techniques" que l'intéressé puisse comprendre<sup>8</sup>. Sont naturellement visés ici tant les termes employés eux-mêmes que la "langue" au sens strict. L'obligation ne va toutefois pas jusqu'à devoir informer l'intéressé des raisons pour lesquelles il était soupçonné d'avoir commis une infraction.

S'agissant de l'article 5.3, il ressort de la jurisprudence de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme qu'"aussitôt" veut dire dans un délai de quatre jours<sup>9</sup>; s'agissant d'informer la personne arrêtée (article 5.2), toutefois, il semble que cette interprétation de l'expression "dans le plus court délai" soit difficile à retenir et que l'exigence de rapidité serait mieux servie si le mandat d'arrêt lui-même indiquait les raisons de l'arrestation.

Dans une étude de l'ONU au moins<sup>10</sup>, il est indiqué que toute personne arrêtée devrait être informée immédiatement des raisons de son arrestation; une autre recommande de communiquer à l'intéressé, au moment de son arrestation, une décision écrite indiquant les raisons de la décision et les faits l'ayant motivée<sup>11</sup>. Selon une recommandation sur ce point, une ordonnance de détention devrait être prise avant l'arrestation ou 24 heures au plus tard après celle-ci, et l'intéressé devrait en recevoir une copie<sup>12</sup>. Afin de protéger les droits de la personne arrêtée, il semble que des informations suffisantes devraient lui être communiquées sans délai et, aussitôt que possible, par écrit<sup>13</sup>.

---

<sup>6</sup> Gilbert, G. - *Aspects of Extradition Law*, 1991 (p. 38).

<sup>7</sup> Fox et al. Arrêt de la Cour du 30 août 1990, par. 40.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Brogan et al., Arrêt de la Cour, par. 61 et 62, ainsi que la décision de la Commission (9 mai 1988) dans l'affaire Egue c. France.

<sup>10</sup> Étude Kingston Doc; UN st/tao/hr/29 § 237 ji.

<sup>11</sup> Doc. UN e/cn. 4/826, Rev.1, p. 255.

<sup>12</sup> CIJ 3, p. 461, recommandation 21.

<sup>13</sup> Voir l'étude de Christine Ledure, "Garanties minimales contre la détention arbitraire" dans *Revue belge de droit international*, Vol. XXVII 1994 - 2.

## 5. Indépendance de l'organe délivrant un mandat d'arrêt

Si les arguments que l'arrêt rendu dans l'affaire Sotiriadis (voir plus haut) a inspirés à Gilbert ne sont pas retenus, il faut admettre qu'un mandat d'arrêt provisoire n'est pas protégé par la garantie prévue à l'article 5.3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en vertu de laquelle la personne arrêtée doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité à décider de la façon de juger l'affaire. Dans ces conditions, il importe que l'organe chargé de délivrer le mandat se prononce en toute impartialité en examinant le bien-fondé de la demande. Dans sa communication intitulée *Controlling the Abusive Use of Provisional Arrest*<sup>14</sup>, Michael Abbell craint de voir les procureurs et les organes administratifs être tentés d'appliquer automatiquement la procédure d'arrestation provisoire et, de ce fait, de ne pas donner suite à ce type de demandes avec tout le soin qu'il faudrait parce qu'ils comptent bien que, lorsqu'ils se trouveront dans la situation de l'État requérant, la pareille leur sera rendue. Il constatait également avec préoccupation qu'en période de pointe, les considérations diplomatiques tendaient à faire emprunter le trajet de moindre résistance. Si ces facteurs devaient influencer sur le déroulement d'affaires réelles, la protection des droits fondamentaux de l'intéressé pourrait s'en trouver compromise (encore qu'il faille noter qu'interrogé sur ce point, Abbell n'a pu citer aucun cas précis où semblable abus de procédure avait eu lieu).

Par ailleurs, Abbell fait valoir que des personnes arrêtées aux fins d'extradition et qui se voient refuser une mise en liberté sous caution ou tout autre forme de mise en liberté provisoire sont moins susceptibles et capables de s'opposer fermement à leur extradition, ce qui peut être l'une des raisons de l'intérêt tout particulier que la procédure de l'arrestation provisoire présente pour la partie poursuivante. Cette situation peut s'expliquer par le fait que la personne arrêtée est privée du revenu ou des ressources qui lui permettraient d'organiser sérieusement sa défense; on est donc amené à se demander si cette situation est compatible avec le respect des droits de la personne<sup>15</sup>.

Dans les systèmes de *common law*, le mandat d'arrestation provisoire doit être obtenu par décision judiciaire. Au Royaume-Uni, cette décision est prise par un magistrat ou juge de paix, qui la fonde sur "l'information ou la plainte et les preuves qui, à son avis, justifieraient la délivrance d'un mandat si l'infraction avait été commise ou si l'auteur de l'infraction avait été condamné dans la partie du Royaume-Uni où il exerce sa juridiction."

Aucun type de "mandat international" ou de mandat pris par une autre juridiction ne suffisent. Au Royaume-Uni, les "notices rouges" d'Interpol ne sont pas acceptées comme demandes d'arrestation provisoire, alors qu'elles le sont dans d'autres pays, comme la Suisse. L'acceptabilité peut être liée à la nature de l'organe qui délivre le mandat et à la question de savoir s'il s'agit d'un organe administratif ou judiciaire.

---

<sup>14</sup> Dans "L'extradition. Actes du Séminaire international tenu à l'Institut supérieur international de sciences criminelles". Syracuse, 4-9 décembre 1989. *Revue internationale de droit pénal*. V 62 N<sup>os</sup> 1/2, 1991.

<sup>15</sup> Ibid.

## 6. «Notices rouges»: l'avis d'INTERPOL

Selon Interpol, les notices rouges devraient être considérées comme des documents judiciaires, ce qui est d'ailleurs le cas dans de nombreux pays. En effet, elles sont délivrées sur la base d'un document judiciaire (mandat d'arrêt) émanant des autorités judiciaires d'un Etat membre. Interpol souligne que ses bureaux centraux nationaux ne sont pas habilités à demander la délivrance d'une notice rouge. Lorsqu'ils invitent le Secrétariat général à délivrer une telle notice, c'est sur la demande de l'autorité judiciaire de leur pays.

Les notices rouges sont communiquées aux autorités judiciaires, qui décident ensuite de délivrer ou non un mandat d'arrêt en vue de l'arrestation provisoire de la personne recherchée. Même si la notice contient des informations policières (surtout des éléments d'identification) utiles à l'autorité judiciaire, elle reste un document communiqué par une autorité judiciaire à une autre.

Le fait que les notices rouges sont publiées et communiquées par une organisation de police (c'est-à-dire Interpol) ne change en rien leur valeur juridique. Selon Interpol, affirmer le contraire équivaudrait à nier que le rôle de la police est aussi de servir les autorités judiciaires.

Par ailleurs, Interpol signale que son Secrétariat général a toujours estimé qu'une notice rouge n'est pas un mandat d'arrêt en soi. Elle constitue simplement une demande d'arrestation provisoire, sur laquelle statue ensuite l'autorité judiciaire habilitée à autoriser l'arrestation. L'autorité judiciaire s'appuie donc sur les informations contenues dans la notice rouge, ce qui a incité le Secrétariat général à augmenter la masse d'informations judiciaires contenues dans les notices et à refuser d'émettre des notices ne donnant pas suffisamment de ces informations.

## 7. Article 12.2.a

### Exemple: relation entre l'article 12.2.a et la législation estonienne

Aux termes de la législation estonienne, l'«arrestation provisoire» est une mesure préventive. Il n'est donc pas possible d'appliquer la contrainte avant de présenter la première accusation. Si une personne a été placée en détention provisoire et que l'on découvre qu'elle a commis une ou plusieurs autres infractions, la loi ne prévoit aucune possibilité ni obligation de délivrer un nouveau mandat d'arrêt, car l'intéressé est déjà en détention. Le principal document de l'enquête préliminaire est l'**ordre d'accusation**, qui peut être modifié et complété plusieurs fois.

Des difficultés ont surgi lorsqu'une demande d'extradition estonienne a été refusée – ou satisfaite seulement en partie – au motif que le mandat d'arrêt n'énumérait pas tous les faits reprochés à l'intéressé, alors que toutes les pièces prévues par le droit estonien avaient été produites.

Cet exemple met en lumière plusieurs exigences.

Ainsi, il est indispensable de produire un mandat d'arrêt lorsqu'on demande une extradition. Il convient d'interpréter les mots *«ou de tout acte ayant la même force, délivré dans les formes prescrites par la loi de la Partie requérante»* de manière restrictive et de considérer qu'ils désignent un mandat d'arrêt, même lorsque ce document porte un autre nom.

Un mandat d'arrêt peut être défini comme un document officiel délivré par une «autorité judiciaire» au sens de l'article 1 de la Convention. Par ce document, l'autorité certifie qu'une personne donnée est recherchée car elle est poursuivie pour une infraction dans l'Etat requérant. Un mandat d'arrêt a donc pour fonction juridique de certifier que les mesures prises par l'Etat requis à la suite de la demande d'extradition – mesures qui restreignent le droit de l'intéressé à la liberté – se justifient en vertu de l'article 5.1.c de la Convention européenne des droits de l'homme. Un mandat d'arrêt doit donc mentionner les faits qui constituent l'infraction ou les infractions pour lesquelles l'intéressé est recherché.

L'article 12.2.b impose de décrire ces faits séparément, un par un, avec précision. Il convient d'éviter les références vagues («plusieurs vols commis entre janvier et avril 1997», par exemple). De plus, les faits mentionnés dans le mandat d'arrêt doivent correspondre exactement à ceux qui sont décrits aux fins de l'article 12.2.b.

Selon la règle de la spécialité (article 14 de la Convention), il ne doit pas y avoir de malentendu au sujet du fait qui motive l'extradition. Ainsi, l'individu qui aura été livré ne sera ni poursuivi (ni jugé, etc.) pour un fait quelconque antérieur à la remise, autre que celui ayant motivé l'extradition. Par «fait», il faut entendre un fait passible d'une sanction en vertu du droit pénal.

En étroite relation avec la règle de la spécialité se pose aussi la question de savoir si plusieurs faits constituent une infraction unique, commise de manière continue, ou plusieurs infractions. Il appartient au droit interne de l'Etat requérant de répondre à cette question.

La meilleure pratique dans ce domaine consiste probablement, pour un Etat qui demande une extradition, à utiliser un «mandat d'arrêt» ad hoc qui (a) est délivré par une autorité judiciaire et (b) mentionne tous les faits motivant l'extradition.  
[...]

## **8. Article 16.1**

Comme indiqué plus haut, l'article 16.1 de la Convention d'extradition stipule que l'arrestation provisoire ne peut être demandée qu'en cas d'urgence et qu'il appartient à l'État requérant d'apprécier le caractère d'urgence même s'il revient à l'État requis de statuer sur la demande. Cela ne va pas sans soulever certains problèmes concernant les droits fondamentaux de l'intéressé et la capacité des autorités de l'État requis chargées de prendre le mandat de statuer au vu de tous les faits présentés. En effet, celles-ci ne sont pas en mesure de se prononcer sur la nature arbitraire de toute décision en matière d'urgence, ce qui semble faire échec à la protection contre l'arbitraire et à la possibilité d'introduire un recours devant un tribunal prévue à l'article 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il semblerait que, à tout le moins en droit anglais, les autorités de l'État requis ne doivent même pas s'interroger sur les raisons motivant le caractère d'urgence ni se demander s'il n'aurait pas été possible d'éviter de recourir à la procédure d'urgence; elles doivent uniquement considérer le caractère d'urgence tel qu'il existe au moment où le mandat d'arrestation provisoire est délivré. En d'autres termes, il n'y a pas de contrôle procédural de nature à amener les autorités requérantes à faire preuve d'une diligence raisonnable permettant d'éviter d'avoir à recourir inutilement à la procédure d'arrestation provisoire<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Rv Bow Street Magistrates' Court, Ex p. Allison (1996), The Times, 5 juin (QBD)

Il semblerait que toute décision prise par l'État requérant en matière d'urgence soit viciée par le fait que ses autorités compétentes disposent probablement de moins d'informations sur la situation actuelle de l'intéressé dans l'État requis. Les autorités de l'État requis peuvent disposer d'informations sur les liens personnels ou professionnels de l'intéressé dans l'État requis qui tendraient à montrer que sa fuite est peu vraisemblable, mais ces informations ne peuvent pas être utilisées pour contester le caractère urgent de la requête. Il semble donc que toute décision soit, au regard de ces dispositions, destinée à être dans une certaine mesure arbitraire car il n'est pas possible de prendre une décision indépendante en ce qui concerne l'intégralité des faits à quelque moment que ce soit.

Le fait que la décision concernant l'urgence soit prise dans l'État requérant compromet la possibilité pour la personne détenue d'introduire un recours judiciaire, au moins en ce qui concerne le caractère d'urgence de la demande, qui est un facteur essentiel de la décision de délivrer un mandat. Il s'ensuit donc que la légalité de la décision prise sur le caractère d'urgence ne peut pas être contestée en se prévalant de l'article 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme.

## **9. Article 16.3**

Cet article stipule que l'État requérant peut transmettre la demande d'arrestation provisoire par Interpol. Cette disposition laisse une très grande latitude quant à la forme que peut prendre une demande de ce type, qui peut aussi être transmise "par tout autre moyen laissant une trace écrite ou admis par la Partie requise", et n'offre guère de moyens de protéger les intérêts de la personne concernée.

L'utilisation des "notices rouges" d'Interpol pour transmettre les demandes d'arrestation provisoire peut nuire à la communication entre les Parties requérante et requise en limitant les informations dont cette dernière dispose pour prendre une décision avisée en ce qui concerne la délivrance d'un mandat d'arrestation provisoire. La dernière phrase de l'article 16.3 stipule que "L'autorité requérante sera informée sans délai de la suite donnée à sa demande." Dans les cas où Interpol sert d'intermédiaire, on peut se demander qui doit être informé et par qui. Il semble que le meilleur moyen de garantir que l'information circule sans délai soit de maintenir la communication bilatérale entre l'État requis et l'État requérant de façon que les autorités des deux États soient informées de l'état de la situation, qu'il ne soit procédé à une arrestation provisoire que dans des cas d'urgence exceptionnels et que l'intéressé ne soit pas détenu plus longtemps que nécessaire.

## **10. Article 16.5**

Cette disposition énonce clairement que la mise en liberté ne s'opposera pas à une nouvelle arrestation et à l'extradition "si la demande d'extradition parvient ultérieurement". Comme indiqué plus haut, les dispositions de l'article 22 sont applicables à cet article; en vertu de l'article 22, la loi de l'État requis est seule applicable aux procédures d'extradition et d'arrestation provisoire.

Lorsqu'une demande d'arrestation provisoire est transmise par Interpol, elle peut parvenir à plusieurs États, de sorte qu'une personne remise en liberté après une arrestation provisoire dans un État requis peut être arrêtée à nouveau dans un autre État requis, sans que ce troisième État connaisse la situation se rapportant à la première arrestation ou les raisons de la mise en liberté de l'intéressé. Il peut donc y avoir de multiples mises en liberté et nouvelles arrestations sans qu'aucune demande officielle d'extradition soit jamais présentée en l'absence de communication entre les Parties. Cette situation peut déboucher sur une détention éventuellement arbitraire pour défaut d'information, ce qui peut ne pas être considéré comme "régulier" au regard de l'article 5.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

## **11. Avis d'INTERPOL sur les questions 9 et 10 ci-dessus**

Les paragraphes précédents laissent penser que les notices rouges sont des documents qu'on ne peut modifier pour tenir compte de faits nouveaux intervenus dans une affaire donnée. Mais en réalité, les notices rouges sont mises à jour au moyen d'addendas et les bureaux centraux nationaux (BCN) d'Interpol sont tenus de communiquer au Secrétariat général toute information nouvelle concernant la localisation d'un individu.

Lorsque le Secrétariat général reçoit de telles informations, il en fait part aux BCN et publie un addendum à la notice en question. Une notice peut signaler par exemple que l'individu concerné a été arrêté à un certain endroit et remis en liberté ensuite. Tous les Etats membres d'Interpol reçoivent ces addendas, ce qui leur permet de prendre des mesures adaptées à l'évolution de la situation.

Le principal inconvénient d'un échange d'informations exclusivement bilatéral entre l'Etat requis et l'Etat requérant est que d'autres pays où le fugitif pourrait aller après sa remise en liberté ne sont pas avisés de son arrestation et de sa remise en liberté. Interpol sert donc d'intermédiaire: l'Organisation ne garde pas pour elle les informations reçues mais les communique aux Etats auxquelles elles peuvent être utiles, c'est-à-dire à tous les Etats membres. C'est le principe de base du système de coopération d'Interpol. L'Organisation joue déjà un rôle essentiel et central dans la mesure où elle diffuse des informations de manière appropriée. Le système de coopération protège ainsi les droits de l'homme, car il tient toutes les Parties informées dans toute la mesure du possible.

Dans les cas d'extradition, Interpol prend toutes les précautions pour que l'extradition soit demandée lorsque l'intéressé fait l'objet d'une arrestation provisoire. Le formulaire servant à demander la publication d'une notice rouge indique clairement que le BCN requérant doit obtenir des autorités judiciaires de son pays l'assurance que l'extradition sera demandée.

Ce n'est pas en raison de la nature des notices rouges que certains Etats omettent de demander l'extradition. Cette omission s'observe quels que soient le document ou la procédure qui ont conduit à l'arrestation provisoire. De l'avis d'Interpol, les Etats doivent respecter leurs engagements en matière d'extradition, sinon l'ensemble du système de coopération risque de perdre sa crédibilité et de s'effondrer complètement. Ces questions dépassent les considérations sur les notices rouges et leur valeur juridique.

Le Secrétariat général d'Interpol peut annuler une notice rouge si le refus d'extrader le fugitif ou d'aider l'Etat requérant se fonde sur la notion d'«exception politique», définie dans la législation relative à l'extradition, ou sur les principes généraux du droit pénal, tels que *non bis in idem*.

### Le rôle de la commission de contrôle interne des fichiers

Interpol attire l'attention sur le rôle joué par la commission de contrôle interne des fichiers. Le principe du contrôle des fichiers de l'Organisation est énoncé à l'article 8 de l'accord de siège conclu avec la France le 3 novembre 1982. Dans un échange de lettres, l'Organisation a été invitée à créer une commission de contrôle interne des fichiers. L'échange de lettres définissait aussi les responsabilités de la commission.

La commission de contrôle interne des fichiers se compose de cinq membres indépendants extérieurs à l'Organisation. La commission procède à des vérifications d'informations à la demande de particuliers ou de sa propre initiative, selon la procédure qu'elle a elle-même définie. Elle peut demander que les informations qu'elle contrôle soient modifiées, mises à jour ou détruites, ou que les informations données dans les notices rouges soient modifiées. Par le passé, la commission a aussi demandé l'annulation de certaines notices rouges. Le Secrétariat général donne suite à ces demandes, parfois contre la volonté du pays qui a demandé la publication de la notice rouge.

Les activités de la commission de contrôle interne constituent un autre niveau de contrôle, qui s'ajoute au contrôle exercé par les autorités judiciaires des Etats membres.

## **12. Réponses au questionnaire sur l'«arrestation provisoire»**

### Article 16 – «arrestation provisoire»

Comme indiqué plus haut, un questionnaire a été envoyé aux membres du PC-OC au sujet de l'«arrestation provisoire», qui fait l'objet de l'article 16 de la Convention d'extradition. Les remarques ci-après s'appuient sur les réponses au questionnaire.

Dans le contexte de l'extradition, une arrestation peut se produire dans diverses circonstances, qui varient selon les pays. «Arrestation» peut signifier:

- a) détention par la police durant l'examen de la demande d'arrestation provisoire;
- b) arrestation dans l'attente de la réception d'une demande officielle d'extradition;
- c) arrestation dans l'attente d'une décision sur une demande officielle d'extradition;
- d) arrestation dans l'attente de la remise de la personne dont l'extradition a déjà fait l'objet d'une décision (en Lituanie, la durée maximale d'une telle détention est fixée par le tribunal);
- e) (c) + (d) = arrestation depuis la réception d'une demande officielle d'extradition jusqu'à la remise de la personne (en République slovaque, appelée détention dans l'attente de l'extradition).

L'«arrestation provisoire» prévue par l'article 16 de la Convention européenne d'extradition désigne uniquement l'arrestation dans l'attente de la réception de la demande officielle d'extradition<sup>17</sup>.

#### Article 16.4

Interrogés sur la durée maximale de l'arrestation provisoire dans l'attente d'une demande officielle d'extradition, la plupart des Etats membres ont déclaré fonder leur pratique sur l'article 16.4 de la Convention européenne d'extradition. En vertu de cet article, l'arrestation provisoire devra prendre fin dans un délai de 18 jours après l'arrestation, si la Partie requise n'a pas été saisie de la demande d'extradition, et ne devra en aucun cas excéder 40 jours après l'arrestation.

Toutefois, la mise en liberté provisoire ou conditionnelle est possible à tout moment. L'intéressé doit d'ailleurs être remis en liberté sans condition s'il s'avère que la demande d'extradition attendue ne sera pas présentée<sup>18</sup>.

### **III. JURISPRUDENCE**

#### **13. Décisions de la Commission européenne des droits de l'homme concernant la régularité des procédures d'arrestation**

[...]

À plusieurs reprises, la Commission a dû statuer sur des requêtes présentées contre des États (qui requéraient l'extradition) qui avaient fait remettre une personne dans le cadre d'une procédure entachée de certaines irrégularités. Le terme souvent employé dans ce contexte est celui d'enlèvement. Aucune de ces requêtes n'a abouti, la Commission ayant considéré dans chaque cas que les irrégularités commises dans l'État requis ne rendaient pas irrégulière la détention dans l'État requérant, laquelle avait une base légale et était conforme à la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans ce contexte, l'on peut citer les exemples suivants :

- Requête N° 10689/83, Klaus Barbie c. France<sup>19</sup>, déc. 4.7.84, D.R. 37, p. 225, concernant une "extradition déguisée" de la Bolivie vers la France, défaut manifeste de fondement). La Commission a eu à traiter plusieurs cas où le requérant alléguait avoir été purement et simplement "enlevé" dans des conditions illégales pour que l'Etat requérant puisse se saisir de sa personne, mais aucun n'a abouti : voir par exemple :
- Requête- N° 8916/80, Freda c. Italie<sup>20</sup>, déc. 7.10.80, D.R. 21, p. 205, concernant la remise du requérant, en fuite après une mise en liberté provisoire, par les autorités du Costa Rica à

<sup>17</sup> Cette interprétation a été confirmée par les réponses des pays suivants: Albanie, Autriche, Croatie, Islande, Irlande, Israël, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse et «l'ex-République yougoslave de Macédoine».

<sup>18</sup> Pour plus de précisions, voir le document PC-OC / INF 4 ADDENDUM – REV.

<sup>19</sup> Décision du 4 juillet 1984, DR 37, p. 230.

<sup>20</sup> Décision du 7 octobre 1980, DR 21, p. 254.

des agents de la force publique italienne, qui vinrent le chercher au Costa Rica et le firent monter dans un avion militaire italien. La Commission a estimé que le fait que le mandat d'arrêt n'ait été notifié au requérant qu'à son arrivée en Italie ne privait pas sa détention de base légale.

- Requête N° 28780/95, Ilich Ramirez Sanchez (dit "Carlos") c. France<sup>21</sup>, déc. 24.6.96, concernant les conditions dans lesquelles le requérant avait été remis par les autorités du Soudan, à Khartoum, à des agents des services secrets français, qui l'emmenèrent en France, où lui fut notifié un mandat d'arrêt. La Commission a estimé que la coopération entre les autorités soudanaises et françaises n'était pas de nature à soulever des problèmes sous l'angle de l'article 5 de la Convention, d'autant que la lutte contre le terrorisme nécessitait souvent la coopération entre Etats.
- Requête N° 30607/96, Luis Roldan c. Espagne<sup>22</sup>, déc. 16.10.96, concernant la "livraison" aux autorités espagnoles par les autorités laotiennes de l'ancien directeur de la Guardia civil en fuite, inculpé de corruption. Bien qu'il n'était pas contesté que les documents qu'on avait fait signer au requérant au Laos concernant son extradition étaient des faux, la Commission estima que le requérant avait été remis aux autorités espagnoles en vertu d'un mandat d'arrêt international, de sorte que son arrestation au Laos et son transfert vers l'Espagne étaient conformes à l'article 5 par. 1 (f).

#### **14. Décisions de la Commission concernant des irrégularités commises dans l'application de la procédure d'arrestation**

En revanche, la Cour a considéré qu'il y avait violation de l'article 5 par. 1 f) lorsque l'État avait procédé à l'expulsion d'un individu, utilisant la procédure d'expulsion pour tourner un avis défavorable à l'extradition rendu par une juridiction nationale et procédant ainsi à une "extradition déguisée", ce qui avait été constaté par les juridictions internes elles-mêmes (arrêt Bozano<sup>23</sup>).

---

<sup>21</sup> Décision du 24 juin 1996, non publiée.

<sup>22</sup> Décision du 16 octobre 1996, non publiée.

<sup>23</sup> Ibid.