



Rapport explicatif de la Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition

Strasbourg, 15.X.1975

I. Le Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, élaboré au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil le 15 octobre 1975.

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 ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte du Protocole additionnel, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Historique

1. Rappel des faits

La Convention européenne d'extradition est la plus ancienne des Conventions élaborées dans le domaine pénal au sein du Conseil de l'Europe. Elle est entrée en vigueur le 18 avril 1960 et, au moment de l'élaboration du présent rapport (au 15 octobre 1975), l'Autriche, Chypre, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse et la Turquie l'avaient ratifiée et la Finlande, Israël et le Liechtenstein y avaient adhéré.

L'approche du dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention a incité le Conseil de l'Europe à réunir, du 9 au 11 juin 1969, des personnes chargées, au niveau national, de son application. Les participants à la réunion ont estimé que le texte de la Convention ne correspondait plus complètement aux exigences actuelles de la coopération interétatique dans le domaine du droit pénal, mais ils ont admis qu'une révision de la Convention serait prématurée. Ils ont recommandé que certaines questions soient examinées à l'échelon national en vue de la mise en œuvre de la Convention ou au niveau bilatéral en vue de la conclusion d'accords complémentaires.

2. Constitution et mandat du sous-comité

Au cours de la réunion du Bureau du Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC), tenue le 2 juillet 1971, qui a fait suite à la XX^e Session plénière du CEPC, tenue du 24 au 28 mai 1971, les conclusions de la réunion de juin 1969 ont fait l'objet d'un nouvel examen, et il a été décidé de créer un sous-comité dont le mandat devait être le suivant :

- a. procéder à un examen approfondi des conclusions élaborées lors de la réunion de juin 1969 consacrée aux problèmes d'application de la Convention européenne d'extradition

b. proposer, compte tenu de la nature différente de ces conclusions (demandant, ou non, une action unilatérale de la part d'un Etat contractant et impliquent, ou non, une interprétation authentique ou révision de la Convention) et compte tenu de la diversité des Etats contractants (qui sont, ou non, également Etats membres du Conseil de l'Europe), tous moyens juridiques appropriés pour la mise en œuvre de ces conclusions, tels que : interprétation authentique, action unilatérale, recommandation aux gouvernements (membres du Conseil de l'Europe), modèles d'accords bilatéraux entre Etats contractants, etc.

M. R. Linke (Autriche) a été nommé président du sous-comité dont le secrétariat a été assuré par la Division des Problèmes criminels, de la Direction des Affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

3. Méthodes de travail du sous-comité

Au cours des réunions qu'il a tenues en novembre 1972 et février 1973, le sous-comité a examiné chacune des conclusions de la réunion de juin 1969, ainsi que les réserves formulées par les Parties contractantes à la Convention européenne d'extradition. A la lumière des suggestions qui ont été faites et des documents qui ont été présentés par ses membres et par le Secrétariat, le sous-comité a élaboré des propositions visant, d'une part, à mettre en œuvre les conclusions de la réunion de juin 1969 et, de l'autre, à obtenir la réduction ou la suppression des réserves.

Ces propositions, qui ont été brièvement examinées par le CEPC lors de sa XXII^e Session plénière, en mai 1973, ont ensuite été révisées, à la lumière des observations formulées à cette occasion, au cours d'une réunion que le sous-comité a tenue en novembre 1973.

4. Examen par un sous-comité élargi

Lors de sa XXII^e Session plénière, le CEPC avait admis que, du point de vue juridique, la participation de toutes les Parties contractantes à la Convention européenne d'extradition était indispensable au succès de toute action visant à interpréter et à compléter la Convention. Les propositions du sous-comité ont donc été soumises à un sous-comité élargi qui a tenu, en mars 1974, une réunion à laquelle ont été invités des représentants de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et de toutes les Parties contractantes à la Convention qui n'étaient pas membres du Conseil de l'Europe.

5. Examen par le CEPC

Les propositions du sous-comité, modifiées par ledit sous-comité élargi, ont été soumises au CEPC au cours de sa XXIII^e Session plénière, en mai 1974. A ce stade, les propositions du sous-comité étaient contenues dans plusieurs textes de formes différentes dont chacun portait sur un aspect particulier de l'application de la Convention européenne d'extradition. L'un de ces textes était un projet du Protocole qui fait l'objet du présent rapport. Au cours de sa session plénière, le CEPC a décidé de transmettre tous les textes en question au Comité des Ministres.

6. Adoption par le Comité des Ministres

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le texte du projet de Protocole lors de sa réunion de mai 1975 (245^e réunion des Délégués des Ministres).

7. Ouverture à la signature

Le Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition a été ouvert à la signature le 15 octobre 1975 au cours de la 249^e réunion des Délégués des Ministres.

Observations générales

8. Au cours de leur réunion de juin 1969, les personnes chargées, au niveau national, de l'application de la Convention européenne d'extradition ont formulé des conclusions sur de nombreux sujets. Le Protocole porte sur deux de ces questions, à savoir le sens de l'expression « infraction politique » et la mise en œuvre du principe *ne bis in idem*. L'opportunité de donner aux Etats qui avaient formulé des réserves au sujet des dispositions de la Convention la possibilité de les retirer ou d'en réduire la portée a toujours été constamment présente à l'esprit des rédacteurs du Protocole et on espère que le présent Protocole permettra d'atteindre cet objectif.

Il convient de relever que, si le Protocole complète le texte original des articles 3 et 9 de la Convention d'extradition (qui concernent respectivement les infractions politiques et le principe *ne bis in idem*), il ne modifie pas le texte original de ces articles.

9. Pendant l'élaboration du Protocole, plusieurs Etats ont exprimé des hésitations quant aux dispositions du Titre I. Ils ont estimé que l'on ne pouvait pas stipuler à l'avance que certaines infractions ne pourraient jamais être considérées comme des « infractions politiques » aux fins d'extradition et que ce point devrait être tranché par l'autorité nationale compétente à la lumière des circonstances de chaque cas particulier. Afin de tenir compte notamment de ce point de vue tout en permettant en même temps aux Etats qui le souhaitent de devenir Parties contractantes à l'ensemble de l'instrument, l'article 6 du Protocole dispose qu'une Partie contractante peut déclarer qu'elle n'accepte pas l'un ou l'autre des Titres I ou II.

10. Le commentaire qui suit comporte trois parties, qui correspondent respectivement aux Titres du Protocole, à savoir :

I – Infractions politiques

II – *Ne bis in idem*

III – Clauses finales.

Outre une analyse détaillée d'articles, le commentaire contient des observations d'ordre général sur le sujet de chaque Titre.

Commentaire du Protocole additionnel

Titre I – Infractions politiques

Observations générales

11. L'article 3 de la Convention dispose que l'extradition ne sera pas accordée si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée par la Partie requise comme une infraction politique ou comme un fait connexe à une telle infraction. Il exclut néanmoins du domaine des infractions politiques l'attentat à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille et contient une clause restrictive concernant les obligations que les Parties contractantes auront assumées ou assumeront aux termes de toute autre convention internationale de caractère multilatéral.

12. La Convention apporte donc déjà certaines restrictions à la faculté pour un individu d'invoquer la notion d'infraction politique à l'encontre d'une demande d'extradition. Les participants à la réunion de juin 1969 avaient conclu qu'il existait d'autres circonstances dans lesquelles, nonobstant le mobile de l'infraction, il ne serait pas justifié, eu égard à la nature de l'infraction, de permettre à un individu d'échapper à l'extradition. C'était le cas, à leur sens, lorsque l'infraction en question revêtait la forme du génocide, d'un crime de guerre ou d'un crime contre l'humanité. Ce point de vue correspondait à une tendance qui semblait actuelle et qui consistait à définir les infractions politiques et à considérer que certains crimes sont si abominables qu'aucune immunité ne peut être accordée à leur égard. Il convient de se rappeler à ce propos que, si l'extradition est refusée, l'auteur de l'infraction risque de demeurer impuni, étant donné qu'il se peut que l'Etat où il se trouve n'ait pas compétence pour poursuivre l'infraction en question.

13. Entre-temps avait été élaborée, au sein du Conseil de l'Europe, une Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre qui énonce certaines obligations en matière de prescription concernant la poursuite et la répression des mêmes catégories de crimes que celles qui avaient été évoquées à la réunion de juin 1969. Cette nouvelle Convention contient une liste des infractions auxquelles elle s'applique et il a été décidé, en raison de la similitude des domaines visés, d'adopter (sous réserve de quelques modifications de détail indiquées au paragraphe 16 ci-dessous) la même liste pour le Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition. On a relevé à ce propos que la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe étaient parties aux conventions internationales citées dans ladite liste et, en fait, la clause restrictive, dont il a été question plus haut, qui se trouve contenue dans l'article 3 de la Convention d'extradition a été rédigée compte tenu tout particulièrement de l'existence de ces conventions.

14. Le Titre I du Protocole a en conséquence pour effet d'ajouter à la liste des infractions qui, aux fins de l'article 3 de la Convention d'extradition, ne sont pas considérées comme des infractions politiques, les infractions suivantes :

- a. les crimes contre l'humanité prévus par la Convention des Nations Unies de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide
- b. certaines violations des Conventions de Genève de 1949, qui se trouvent énumérées plus particulièrement dans l'article 1 du Protocole et
- c. toutes violations analogues des lois de la guerre en vigueur lors de l'entrée en application du Protocole ou des coutumes de la guerre existant à ce moment.

Article 1

15. L'article 3 de la Convention européenne d'extradition interdit l'extradition si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée par la Partie requise comme une infraction politique ou comme un fait connexe à une telle infraction. Le présent Titre a pour effet d'empêcher la Partie requise de considérer une infraction comme politique lorsque celle-ci constitue un des crimes ou violations énumérés aux paragraphes a., b. et c. de l'article 1, ou un fait connexe à un tel crime ou à une telle violation. En pareil cas, l'Etat requis serait tenu d'extrader l'auteur de l'infraction sous réserve, bien entendu, que les autres conditions de la Convention d'extradition soient remplies.

Les dispositions de ce Titre ne concernent que le contexte particulier de l'article 3 de la Convention d'extradition. Elles n'ont aucun rapport avec l'interprétation de tout autre traité liant une Partie Contractante ni avec l'interprétation de l'expression « infraction politique » dans tout autre contexte.

16. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le contenu des paragraphes a., b. et c. s'inspire de l'article 1 de la Convention européenne sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. Lors de l'élaboration de cette Convention, on a reconnu qu'il fallait définir avec une grande précision sa portée *ratione materiae* et on s'est demandé s'il n'y aurait pas avantage à établir une liste complète des crimes de guerre les plus graves. On a toutefois estimé qu'il n'était pas utile d'établir des notions ou infractions nouvelles qui ne correspondraient pas à ceux du droit international existant et qu'il était préférable de définir les infractions en se référant au contenu actuel de ce droit. On a également estimé que les crimes énumérés dans la Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du crime de génocide présentaient tous une gravité suffisante pour justifier un abandon de la règle de la prescription et que le désir de s'en tenir à une définition qui existât déjà en droit international ne pouvait être mieux satisfait que par une référence à cette Convention. Ces considérations ont également inspiré, *mutatis mutandis*, les rédacteurs du Protocole à la Convention d'extradition.

Toutefois, le Protocole diffère de la Convention sur l'imprescriptibilité à deux égards :

a. La Convention dispose que la violation des Conventions de Genève ou des lois et des coutumes de la guerre en question doivent revêtir « une particulière gravité » pour que les dispositions de la Convention s'appliquent. Il n'a paru ni nécessaire ni justifié d'inclure une telle disposition dans le Protocole. La notion de gravité de l'infraction peut entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de la prescriptibilité ou de l'imprescriptibilité mais non pas lorsqu'il s'agit du caractère politique ou non politique d'une infraction qui dépend de la question de savoir si celle-ci constitue ou non une infraction spécifiée

b. la Convention dispose que les Etats contractants peuvent, au moyen d'une déclaration, ajouter à la liste des infractions imprescriptibles certaines autres infractions aux lois et coutumes du droit international tel qu'il sera établi à l'avenir. Le Protocole ne contient pas de disposition analogue, car on a estimé que, dans le contexte de l'extradition, une liste était préférable à un système de déclaration, lequel pourrait prêter à confusion.

17. Afin de faciliter la consultation des textes mentionnés, les extraits correspondants de la Convention sur le génocide et des Conventions de Genève sont reproduits à la fin du présent rapport. L'article 1.c du Protocole mentionne les violations de dispositions analogues du droit international de la guerre qui ne sont pas déjà prévues par les Conventions de Genève de 1949 visées à l'article 1.b. Il est en effet apparu que ces Conventions traitaient exclusivement de la protection de certaines catégories de personnes et qu'elles omettaient ainsi les violations du droit de la guerre, non visées par les Conventions de 1949 de la Croix-Rouge (telles que celles des dispositions des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907). On n'entend pas limiter ici la notion de crime de guerre aux infractions commises lors d'une guerre déclarée, mais plutôt y inclure toutes les infractions au droit humanitaire commises tant au cours d'un conflit armé que d'une occupation, à moins que, bien entendu, la portée de l'instrument international en question soit restreinte au cas de guerre déclarée.

Titre II – *Ne bis in idem*

Observations générales

18. L'expression *ne bis in idem* signifie qu'une personne qui a déjà fait l'objet d'un jugement définitif dans une affaire pénale ne peut être poursuivie à nouveau sur la base du même fait ⁽¹⁾.

(*) Dans l'intitulé de l'article 9 de la Convention d'extradition, ce principe est libellé *non bis in idem*; le Protocole adopte la version *ne bis in idem* pour la seule raison qu'elle apparaît dans des Conventions européennes plus récentes, les deux expressions étant en fait considérées comme interchangeables

Sur le plan national, ce principe est généralement reconnu par les législations des Etats membres car un jugement définitif rendu dans un Etat particulier empêche les autorités de cet Etat d'entamer de nouvelles poursuites contre la même personne sur la base du même ensemble de faits.

19. Sur le plan international, toutefois, la situation est moins claire. Ainsi, aucun Etat dans lequel un acte punissable a été commis n'est empêché d'engager des poursuites contre l'auteur de cet acte pour la seule raison que l'infraction en question a déjà fait l'objet de poursuites dans un autre Etat. Cette situation tient non seulement au fait que traditionnellement le droit de poursuivre l'auteur d'une infraction est considéré comme un attribut de la souveraineté, mais aussi au fait que l'Etat de l'infraction est la plupart du temps l'Etat dans lequel il est le plus facile de prouver que l'infraction a effectivement été commise il semblerait donc injustifié que cet Etat soit normalement lié par des décisions rendues dans d'autres Etats, où l'absence de certains éléments de preuve peut avoir entraîné l'acquittement ou la condamnation à une peine moins lourde.

A cette opinion peut être opposée celle qui considère que le délinquant sera soumis à un traitement manifestement inéquitable s'il est poursuivi à nouveau et peut même être soumis à l'exécution de plusieurs condamnations pour la même infraction. En fait, la Commission européenne des Droits de l'Homme a, dès 1964, appelé l'attention sur cet aspect du problème posé par la règle *ne bis in idem*.

20. C'est cette dernière opinion qui a entraîné l'inclusion dans l'article 9 de la Convention européenne d'extradition de dispositions aux termes desquelles :

- a. l'extradition ne sera pas accordée lorsque l'individu réclamé a été définitivement jugé par les autorités compétentes de la Partie requise, pour le ou les faits à raison desquels l'extradition est demandée et
- b. l'extradition pourra être refusée si les autorités compétentes de la Partie requise ont décidé de ne pas engager de poursuites ou de mettre fin aux poursuites qu'elles ont exercées pour le ou les mêmes faits.

21. Les participants à la réunion de juin 1969 ont appelé l'attention sur le fait que ces dispositions se limitaient à l'effet *ne bis in idem* d'un jugement définitif rendu dans l'Etat requis et ils ont recommandé d'en élargir la portée afin de tenir compte, notamment, des jugements définitifs rendus dans un Etat tiers.

22. La reconnaissance d'un jugement étranger présuppose évidemment une certaine confiance dans la justice étrangère. L'existence d'une telle confiance parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe a été prouvée, depuis l'élaboration de la Convention d'extradition, par des instruments ultérieurs, à savoir les Conventions européennes sur la valeur internationale des jugements répressifs et sur la transmission des procédures répressives qui, dans certaines circonstances, attribuent toutes deux l'effet *ne bis in idem* aux jugements rendus dans des Etats autres que les Etats parties à la demande concernant le type d'assistance en question.

Lorsque la recommandation de la réunion de juin 1969 a été examinée, on a estimé que toute disposition complémentaire relative à l'effet *ne bis in idem* des jugements rendus dans des Etats tiers devrait être conforme aux dispositions des conventions ultérieures évoquées plus haut. En tout état de cause, une règle qui apporterait des restrictions à l'extradition ne devrait pas aller au-delà des limites imposées aux poursuites par ces deux Conventions, car il ne serait pas justifié d'autoriser, voire d'obliger l'Etat requis à refuser l'extradition à un Etat requérant auquel les autres Conventions européennes établissant la règle *ne bis in idem* reconnaissent le droit d'exercer des poursuites.

23. Le texte du Protocole suit donc de très près, sur ce point, les dispositions des deux Conventions ultérieures évoquées plus haut. Sous réserve des explications plus détaillées contenues dans le commentaire ci-dessous, le Protocole a pour effet essentiellement de compléter la règle interdisant l'extradition lorsqu'un jugement définitif a été rendu antérieurement dans l'Etat requis, par une règle supplémentaire selon laquelle l'extradition ne sera pas accordée lorsqu'un jugement définitif remplissant certaines conditions a été rendu antérieurement dans un Etat tiers (partie à la Convention d'extradition). Cette nouvelle interdiction ne s'applique pas lorsque l'infraction en question a été commise sur le territoire de l'Etat requérant, non plus que dans le cas d'infractions déterminées commises contre les intérêts particuliers de l'Etat requérant.

24. Il convient de relever que le Protocole a en outre pour effet d'établir une différence entre les jugements antérieurs rendus dans l'Etat requis et les jugements antérieurs rendus dans un autre Etat contractant. Les premiers ont un effet *ne bis in idem* s'ils sont « définitifs », tandis que pour avoir un tel effet, les seconds doivent non seulement être définitifs mais aussi remplir les autres conditions précisées à l'article 2, paragraphe 2, du Protocole. On a reconnu qu'il y avait peut-être un certain illogisme dans ces dispositions et que le texte de l'article 9 de la Convention (tel qu'il se trouve modifié par le Protocole) pourrait être amélioré si la Convention venait à être révisée dans son ensemble. Toutefois, le sous-comité a estimé qu'il n'entraînait pas dans son mandat de procéder à une révision générale de la Convention. Il a tenu à souligner que le Protocole, combiné avec l'article 9 de la Convention, avait pour effet d'attacher une plus grande importance aux jugements rendus dans l'Etat requis qu'aux jugements rendus dans un Etat tiers étant donné que les premiers ont un effet *ne bis in idem* même si, par exemple, ils n'ont pas été exécutés. En outre, l'article 9 prévoit la possibilité de refuser l'extradition si l'Etat requis a décidé de ne pas engager de poursuites, tandis que le Protocole ne dit rien des décisions analogues prises dans un Etat tiers.

Article 2 – Introduction

25. Le paragraphe introductif de cet article, qui traite uniquement de l'insertion de dispositions complémentaires dans l'article 9 de la Convention d'extradition, n'appelle aucun commentaire particulier si ce n'est qu'il convient de rappeler que l'effet *ne bis in idem* d'un jugement rendu dans l'Etat requis continue d'être régi uniquement par les dispositions du texte original dudit article 9.

Article 2, paragraphe 2

26. Ce nouveau paragraphe appelle les commentaires suivants :

a. comme dans le texte original de l'article 9 de la Convention, le mot « définitif », dans ce paragraphe, signifie que tous les moyens de recours doivent être épuisés. Il est entendu que ni un jugement par défaut, ni un jugement d'incompétence ne doivent être considérés comme définitifs

b. les décisions rendues dans un Etat tiers qui ne revêtent pas la forme d'un jugement et qui ont pour effet d'empêcher les poursuites ou d'y mettre fin (e.g. ordonnance de non-lieu) n'excluent pas et ne limitent pas l'extradition. Ces décisions sont souvent inspirées par des motifs de procédure ou influencées par le principe de l'opportunité d'exercer des poursuites. C'est pour cette raison que les Conventions sur la valeur internationale des jugements répressifs et sur la transmission des procédures répressives, dont ce paragraphe s'inspire, n'attribuent l'effet *ne bis in idem* qu'aux « jugements »

c. seuls les jugements rendus dans un Etat tiers « Partie Contractante à la Convention » excluent l'extradition. On a estimé que la prise en considération, dans ce contexte, des jugements rendus dans d'autres Etats tiers imposerait des restrictions inutiles à l'extradition et n'est nullement nécessaire à une protection raisonnable de l'individu réclamé. En outre, comme le souligne déjà le rapport explicatif sur la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, il est souhaitable « de donner plus de substance au principe *ne bis in idem* sur le plan européen que sur le plan international plus vaste », car « la reconnaissance d'un jugement étranger présuppose une certaine confiance dans la justice étrangère » (voir, toutefois, le commentaire du paragraphe 4 de cet article au paragraphe 29 ci-dessous)

d. le simple fait que le jugement rendu dans l'Etat tiers est devenu définitif ne suffit pas pour exclure l'extradition. Il faut que le jugement remplisse de surcroît les conditions stipulées aux alinéas a., b. ou c.

Article 2, paragraphe 2, alinéa a.

e. Cet alinéa se rapporte aux acquittements. Tous les jugements d'acquittement n'excluent pas l'extradition, puisque celle-ci reste possible dans les deux cas suivants :

i. si des faits nouveaux parviennent à la connaissance de l'Etat requérant après que le jugement définitif d'acquittement a été rendu dans l'Etat tiers et que ces faits sont susceptibles de motiver la révision de ce jugement. En pareil cas, le jugement rendu dans l'Etat tiers n'a pas été prononcé « pour le ou les faits à raison desquels la demande est présentée », étant donné que la demande de l'Etat requérant est fondée sur des faits qui, par hypothèse, n'étaient pas connus du tribunal de l'Etat tiers au moment de l'acquittement

ii. si le jugement rendu dans l'Etat tiers a prononcé l'acquittement pour des raisons purement formelles, par exemple pour défaut de compétence juridictionnelle. Là encore, on ne saurait considérer que le jugement rendu dans l'Etat tiers a été prononcé « pour le ou les faits à raison desquels la demande est présentée ».

Contrairement au cas cité au point ii. ci-dessus, un acquittement dû au fait que l'acte en question n'est pas punissable aux termes de la législation pénale de l'Etat de jugement exclut l'extradition. En raison du fait que la règle *ne bis in idem* ne s'appliquera normalement que si le jugement est rendu dans l'Etat où l'infraction a été commise, il est davantage conforme au principe général de la double incrimination qu'un acquittement fondé sur le fait que l'acte n'est pas punissable dans cet Etat soit également couvert par la disposition de l'alinéa a.

Article 2, paragraphe 2, alinéa b.

f. Cet alinéa se rapporte aux jugements infligeant une peine privative de liberté ou une autre mesure. L'application générale du principe *ne bis in idem* à ces jugements aboutirait au résultat inacceptable que le simple fait qu'un Etat a été le premier à entamer des poursuites empêcherait d'autres Etats de poursuivre l'infraction. L'intérêt qu'ont les Etats à obtenir une réduction effective de la criminalité doit être mis en balance avec le principe général selon lequel une personne ne doit pas être poursuivie plusieurs fois pour le même fait.

Dans les Etats membres dont la législation contient des dispositions spéciales à ce sujet, ces considérations opposées ont normalement abouti au résultat qu'une condamnation étrangère n'a l'effet de la chose jugée que si la sanction a été exécutée ou si elle a fait l'objet d'une remise de peine. Cette solution satisfait raisonnablement l'intérêt légitime qu'a le condamné à

ne pas être poursuivi plusieurs fois à raison du même fait car – normalement, en tout état de cause – de nouvelles poursuites ne seront entamées que si le condamné s'y est exposé en se soustrayant à l'exécution de la sanction dans l'Etat du premier jugement. D'autre part, tant que l'exécution d'un jugement suit un cours normal, de nouvelles poursuites ne doivent pas être entamées.

L'alinéa b. a été rédigé en conséquence. L'effet de la chose jugée est accordé au jugement imposant une mesure qui a été entièrement subie ou qui a fait l'objet d'une grâce ou d'une amnistie portant sur la totalité de la mesure ou sur la partie non exécutée de celle-ci. Compte tenu du libellé de la disposition, si seule une faible partie de la peine ou, éventuellement, de la mesure imposée par le jugement n'a pas été normalement subie, l'extradition n'est pas exclue. Il n'a pas été jugé possible d'établir une distinction entre le cas où le condamné s'est soustrait à une partie importante de la peine, et celui où il s'est soustrait à une faible partie de celle-ci il faut toutefois souligner que, conformément à la conception sur laquelle se fonde cette disposition, les Etats devraient hésiter à demander l'extradition lorsqu'une faible partie seulement de la peine n'a pas été subie. Cette remarque s'applique indépendamment de la question de savoir si l'autre Etat serait tenu, en fixant la peine, de prendre en considération la peine déjà subie le simple fait que la personne déjà condamnée puisse faire l'objet de nouvelles poursuites peut entraîner une aggravation inéquitable de sa situation.

Article 2, paragraphe 2, alinéa c.

g. Cet alinéa se rapporte aux jugements par lesquels le tribunal a constaté la culpabilité, de l'auteur de l'infraction sans lui infliger de sanctions.

Article 2, paragraphe 3

27. Comme dans les Conventions européennes sur la valeur internationale des jugements répressifs et sur la transmission des procédures répressives, il a été jugé nécessaire de réserver les cas spéciaux dans lesquels l'Etat requérant a tout particulièrement intérêt à être en mesure d'engager des poursuites même si un jugement a été rendu antérieurement dans un Etat tiers. Tel est l'objet de ce paragraphe.

Il convient de relever que, dans ces cas particuliers, l'extradition est possible mais non obligatoire, ce paragraphe ayant été rédigé de façon à éviter tout conflit entre ses dispositions et celles de la clause touchant le droit interne que contient le paragraphe 4 de l'article 2 du Protocole.

28. On a considéré qu'un Etat pouvait avoir tout particulièrement intérêt à être en mesure d'entamer des poursuites dans deux catégories de cas.

La première catégorie (visée par les alinéas a. et b. du paragraphe 3) concerne les cas dans lesquels l'infraction a été commise contre une personne, une institution ou un bien qui a un caractère public dans l'Etat requérant ou dans lesquels la personne qui a fait l'objet du jugement avait elle-même un caractère public dans cet Etat.

On a envisagé d'adopter, dans cette disposition, une expression plus générale telle que « actes commis contre les intérêts d'un Etat », mais cette expression a été jugée trop générale et trop vague. Elle comprendrait, par exemple, les infractions contre un grand nombre des règlements commerciaux établis par la législation nationale spéciale.

A titre d'exemple d'infractions qui seront couvertes par les alinéas a. et b., on peut citer les agressions contre les fonctionnaires (« une personne ... qui a un caractère public »), l'espionnage (« une institution ... qui a un caractère public »), la contrefaçon de monnaie (« un bien qui a un caractère public ») et l'acceptation illicite de sommes d'argent ou d'avantages particuliers (« avait elle-même un caractère public »).

La seconde catégorie (visée par l'alinéa c. du paragraphe 3) concerne les cas dans lesquels l'infraction a été commise, en tout ou en partie, sur le territoire de l'Etat requérant. Cette disposition témoigne de l'importance du principe de la territorialité dont s'inspire également, par exemple, l'article 7 de la Convention d'extradition. En outre, dans la plupart des cas, les tribunaux de l'Etat où l'infraction a été commise peuvent plus aisément recueillir tous les éléments de preuve et une action pénale dans cet Etat pourrait également être utile lorsque la partie lésée présente une demande de dédommagement.

Article 2, paragraphe 4

29. Au cours de l'élaboration du Protocole, l'attention du sous-comité a été appelée sur le fait que le droit interne de certains Etats avait une application plus large que les règles énoncées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 2 du Protocole en ce sens qu'il impose l'obligation de reconnaître l'effet *ne bis in idem* d'un jugement rendu dans un Etat tiers non partie à la Convention d'extradition, ou de reconnaître l'effet *ne bis in idem* d'un jugement même si, par exemple, la peine prononcée n'a pas été exécutée. C'est pourquoi le paragraphe 4 de l'article 2 contient une réserve concernant l'existence de dispositions plus larges du droit interne. Il convient de noter que cette réserve s'applique aux dispositions du droit interne relatives à l'effet des jugements rendus dans tout Etat tiers, même si celui-ci est partie à la Convention d'extradition. Il en résulte que, dans leur ensemble, les dispositions du Titre II du Protocole représentent un minimum, chaque Etat étant libre de maintenir ou d'adopter des règles qui donnent aux jugements étrangers un effet *ne bis in idem* plus large.

Titre III – Clauses finales

Observations générales

30. Pour la plupart, les articles 3 à 9 sont fondés sur les clauses finales types des accords et conventions qui ont été approuvées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, siégeant au niveau des Délégués, au cours de sa 113^e réunion.

Au cours de l'élaboration du Protocole, on a relevé que si la Convention d'extradition elle-même venait à être révisée dans son ensemble, il serait bon d'examiner dans quelle mesure les clauses finales de cet instrument devraient être alignées sur la formulation plus moderne utilisée dans les clauses finales du Protocole. Dans ce contexte, on a mentionné l'article 27 de la Convention relatif à l'extension du champ d'application territoriale, comparé à l'article 5, paragraphe 2 du Protocole additionnel. De même, la Convention ne comporte pas de dispositions analogues à celles de l'article 7 du Protocole, qui concerne le règlement amiable des difficultés, étant donné notamment que le CEPC n'existait pas à l'époque où la Convention a été élaborée.

On a également posé la question des relations entre le Protocole et les dispositions de l'article 28 de la Convention limitant le contenu des accords bilatéraux. Il a été décidé que le Protocole ne devrait pas contenir de dispositions affectant les accords bilatéraux existants. On sait, par exemple, que certains Etats ont conclu des accords bilatéraux limitant la mesure dans laquelle une amnistie fait obstacle à l'extradition ces accords ne sont pas affectés par les dispositions du Protocole. On a exprimé l'avis que la question de l'effet des futurs accords bilatéraux portant sur un sujet traité par le Protocole sera régie par le droit international général (cf. en particulier les articles 30 et 41 de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

La plupart des clauses finales n'appellent aucune observation particulière, mais on peut relever les points suivants :

Article 3, paragraphes 1 et 4

31. Les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont signé la Convention d'extradition mais ne l'ont pas ratifiée peuvent signer le Protocole avant de ratifier la Convention.

Toutefois le paragraphe 4 de cet article précise que seul un Etat membre qui a ratifié la Convention peut ratifier, accepter ou approuver le Protocole. Un Etat membre qui ratifiera la Convention à l'avenir n'aura aucune obligation de ratifier, accepter ou approuver le Protocole.

Article 3, paragraphe 2

32. Si un Etat a fait usage de la faculté, prévue à l'article 6, de ne pas accepter l'un ou l'autre des Titres I ou II, son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation sera considéré comme un instrument aux fins de l'article 3, paragraphe 2

Article 4, paragraphes 1 et 2

33. Seul un Etat non membre qui a adhéré à la Convention d'extradition peut adhérer au Protocole.

L'adhésion de tout Etat non membre du Conseil de l'Europe à la Convention a été et reste soumise à la condition que le Comité des Ministres adresse à cet Etat une invitation, mais une telle invitation n'est pas requise en ce qui concerne une adhésion au Protocole. Un Etat non membre ayant adhéré à n'importe quelle époque à la Convention a donc le droit automatique (mais non pas l'obligation) d'adhérer au Protocole la seule restriction se trouve dans le fait qu'une telle adhésion ne pourra s'effectuer qu'après l'entrée en vigueur du Protocole, laquelle, suivant le paragraphe 2 de l'article 3, dépend de la ratification, l'acceptation ou l'approbation par trois Etats membres.

Article 6

34. Cet article a été inséré pour les raisons indiquées au paragraphe 9 du présent rapport.

Il est sous-entendu qu'il ne peut pas y avoir une non-acceptation partielle des Titres I ou II du Protocole, d'où il s'ensuit qu'il ne peut être question de retrait partiel, en vertu du paragraphe 2 de cet article, d'une déclaration formulée en vertu du paragraphe 1. Afin d'éviter tout argument contraire qui pourrait être tiré des termes de la Convention d'extradition elle-même ou du droit général des traités, l'article 6, paragraphe 3, interdit toutes réserves au Protocole.

Article 9, paragraphe g.

35. On a considéré que ce paragraphe est suffisamment large pour couvrir la dénonciation du Protocole qu'entraîne automatiquement, aux termes de l'article 8, la dénonciation de la Convention d'extradition.