



Rapport explicatif du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition

Strasbourg, 17.III.0978

I. Le Deuxième 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 (CEPC), a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil le 17 mars 1978.

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 Deuxième Protocole additionnel, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

1. Tout comme le Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition, ouvert à la signature le 15 octobre 1975 ⁽¹⁾, le Deuxième Protocole additionnel a son origine dans une réunion que le Conseil de l'Europe a organisée en juin 1969 à l'intention des personnes chargées, au niveau national, de l'application de la Convention. Les participants à cette réunion ont examiné les divers problèmes soulevés par la mise en œuvre de la Convention, et ils ont fait plusieurs propositions visant à en améliorer le fonctionnement ⁽²⁾.

2. Lors de sa 20^e session plénière, en 1971, le Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) a examiné les conclusions de la réunion de 1969 et a institué un sous-comité (le sous-comité n° XXXI) chargé de procéder à l'examen détaillé des problèmes en cause et de proposer des solutions pour la mise en œuvre des conclusions dégagées lors de la réunion de 1969.

M. R. Linke (Autriche) a été nommé président du sous-comité. Le secrétariat a été assuré par la Division des problèmes criminels de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

3. Le sous-comité a tout d'abord élaboré le Protocole additionnel qui fut ouvert à la signature le 15 octobre 1975. Il a ensuite examiné plusieurs autres questions concernant l'application de la Convention. Au cours des réunions qu'il a tenues du 24 au 27 septembre 1974, du 22 au 25 avril et du 15 au 19 mars 1976, il a préparé, entre autres, le protocole qui fait l'objet du présent rapport.

(1) Série des traités européens n° 86.

(2) Cf. la publication *Aspects juridiques de l'extradition entre Etats européens*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1970.

4. Afin d'étudier les textes proposés, le CEPC a décidé lors de sa 25^e session plénière en 1976 d'élargir la composition du sous-comité de manière à y inclure des experts de tous les États membres et des Parties Contractantes qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

Le sous-comité élargi s'est réuni du 6 au 10 septembre 1976 et du 7 au 11 mars 1977.

5. Le projet de Protocole additionnel, modifié par le sous-comité élargi, a été soumis en mai 1977 à la 26^e session plénière du CEPC, qui a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.

6. Lors de la 279^e réunion des Délégués des Ministres, tenue en novembre 1977, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le texte du deuxième Protocole additionnel et a décidé d'ouvrir celui-ci à la signature.

Observations générales

7. La préparation du protocole imposait au sous-comité un choix fondamental : ou bien élaborer des instruments distincts pour chacun des sujets à traiter, ou bien inclure différents sujets dans un seul et même protocole. Le sous-comité a opté en faveur de cette dernière solution, reprenant ainsi la méthode qui avait été adoptée pour le Protocole additionnel à la Convention d'extradition du 15 octobre 1975. Par conséquent, le Protocole contient des dispositions relatives à différentes questions, à savoir :

- l'extension de l'extradition accessoire aux infractions comportant seulement une sanction pécuniaire (titre I)
- l'extension de la Convention aux infractions fiscales (titre II)
- les jugements par défaut (titre III)
- l'amnistie (titre IV) et
- la transmission des requêtes d'extradition (titre V).

8. Il est à noter que les dispositions concernant les infractions fiscales et les demandes d'extradition (titres II et V) modifient le texte existant des articles de la Convention concernée en revanche, les dispositions relatives à l'extradition accessoire, aux jugements par défaut et à l'amnistie (titres I, III et IV) ne font que compléter les articles d'origine.

Commentaires sur les articles du Protocole

Titre I – Extradition accessoire

9. La législation de certains États établit une distinction entre les infractions pénales proprement dites et certains autres types d'infractions. Les infractions pénales sont punies de sanctions pénales tandis que les autres infractions entraînent des sanctions de nature pécuniaire qui ne sont pas considérées comme des sanctions pénales. C'est ainsi qu'en République Fédérale d'Allemagne existent des infractions aux prescriptions d'ordre (*Ordnungswidrigkeiten*) qui donnent lieu à une amende de la part des autorités administratives mais qui peuvent faire l'objet d'un recours devant les juridictions pénales.

10. En vertu de la Convention, les infractions pénales mineures qui ne sont punies que d'une amende ainsi que les autres types d'infractions visés au paragraphe 9 ne peuvent donner lieu à l'extradition accessoire prévue par l'article 2.2, car elles ne remplissent pas la condition requise relative à la nature de la sanction. Néanmoins, ces infractions peuvent causer un préjudice social important (par exemple violation des prescriptions relatives à la protection de l'environnement). Pour cette raison, il a été jugé utile de les inclure toutes dans la catégorie des infractions donnant lieu à extradition accessoire, d'autant plus que, s'agissant d'extradition accessoire, il n'y a pas lieu de se soucier de la gravité de l'infraction, condition exigée pour l'extradition principale.

11. Le titre I étend le champ d'application de l'extradition accessoire prévue à l'article 2.2 à ces infractions. L'État requérant a ainsi la possibilité d'obtenir l'extradition aussi pour une infraction passible d'une amende pénale ou d'une autre sanction de nature pécuniaire.

12. En ce qui concerne la règle de la double incrimination, toutes ces infractions doivent satisfaire à la condition générale énoncée à l'article 2.1, à savoir qu'elles doivent être sanctionnées tant par la loi de l'État requis que par celle de l'État requérant. Toutefois, il n'est pas nécessaire que ces infractions soient passibles du même genre de sanction dans les deux États. Cette règle figure par exemple à l'article 11.2 de l'Accord germano-suisse du 13 novembre 1969 complétant la Convention européenne d'extradition.

La règle de la spécialité prévue à cette disposition est applicable à l'extradition accessoire les concernant.

14. En ce qui concerne les pièces à présenter à l'appui de la demande d'extradition accessoire pour ces infractions, l'article 12 de la Convention est applicable, étant entendu que l'État requérant peut produire, au lieu d'un mandat d'arrêt, tout autre document d'où il ressort que des présomptions de culpabilité existent à l'encontre de la personne concernée.

Titre II – Infractions fiscales

15. Aux termes de l'article 5 de la Convention, l'extradition pour infraction fiscale, c'est-à-dire infraction en matière de taxes et impôts, de douane et de change, sera accordée seulement s'il en a été ainsi décidé, entre les Parties Contractantes, pour chaque infraction ou catégorie d'infractions. Un arrangement préalable entre les parties est donc nécessaire.

Le titre II du Protocole donne à l'article 5 de la Convention une forme plus impérative : l'extradition doit avoir lieu, indépendamment de tout arrangement conclu entre les Parties Contractantes, chaque fois que l'infraction fiscale, au regard de la législation de l'État requérant, correspond, au regard de la législation de l'État requis, à une infraction de même nature.

16. Cette nouvelle disposition consacre une certaine évolution : elle tente de ne plus admettre que les infractions fiscales échappent au champ d'application des accords d'extradition. Pendant longtemps on a considéré que les infractions fiscales ne devaient pas être traitées comme des infractions ordinaires, vu qu'elles s'apparentaient à des infractions militaires ou politiques, qui, traditionnellement, ne donnaient pas lieu à extradition. Les États hésitaient à accorder l'extradition lorsque la partie lésée était, non pas un particulier, mais un autre État on estimait en effet qu'il n'appartient pas à un État de protéger les finances d'un autre.

Mais des changements considérables se sont produits récemment dans l'orientation de la politique pénale. On admet aujourd'hui la nécessité de se soucier davantage des délits économiques, vu le tort qu'ils causent à la société. On souligne aussi la nécessité d'intensifier la coopération internationale dans ce domaine, et l'on estime que la distinction, en matière d'extradition, entre infractions " ordinaires " et infractions fiscales ne se justifie plus.

C'est pourquoi le titre II assimile, aux fins de l'extradition, les infractions fiscales aux infractions « ordinaires ».

17. Aux termes de la Convention (article 2) l'extradition est soumise à la condition de la double incrimination : il faut que l'infraction qui donne lieu à la demande d'extradition soit une infraction de même nature et passible de poursuites judiciaires tant dans l'État requérant que dans l'État requis.

Pour ce qui est des infractions fiscales, les législations des États membres diffèrent sur la question des éléments constitutifs des diverses infractions en matière de taxes et d'impôts, de douane et de change. Au lieu d'adopter l'expression « infractions fiscales », qui n'a pas le même sens dans tous les États, les auteurs du texte ont préféré, afin d'éviter toute difficulté d'interprétation quant aux infractions « fiscales » au sens du titre II, reprendre les termes utilisés dans l'article 5 de la Convention (« en matière de taxes et impôts, de douane et de change ») en outre, il est prévu au paragraphe 1 que l'extradition sera accordée « pour les faits qui correspondent, selon la loi de la partie requise, à une infraction de même nature » : autrement dit, l'extradition sera accordée non seulement dans le cas d'un acte qui est punissable parce que constituant la même infraction fiscale pour la partie requérante et pour la partie requise, mais également dans le cas où un acte de même nature que celui donnant lieu à la demande d'extradition est puni par les lois de la partie requise.

Par exemple, une personne qui se soustrait délibérément au paiement d'une taxe ou d'un impôt dans l'État requérant en faisant figurer des informations inexactes dans un document qui sert de base à une décision concernant le montant de cette taxe ou de cet impôt peut être extradée si le même type de fraude fiscale délibérée est punissable d'après la législation de l'État requis, même si la législation de cet État ne correspond pas exactement à l'État requérant.

18. Il résulte de l'absence de définition de l'expression « infractions fiscale » que l'État requis a une grande latitude pour apprécier la nature de l'infraction.

19. En vertu du paragraphe 2, on ne peut invoquer, pour refuser l'extradition, le fait que la législation de la partie requise n'impose pas le même type de taxe ou d'impôt que la législation de la partie requérante. Là encore, l'idée fondamentale est que les éléments constitutifs essentiels de l'infraction doivent être décisifs.

20. L'extradition pour infractions fiscales est accordée « conformément aux dispositions de la Convention ». Elle est en conséquence soumise aux conditions énoncées dans la Convention, en particulier celles qui concernent le taux de la peine applicable à l'infraction en question (article 2 de la Convention).

Titre III – Jugements par défaut

21. Le titre III complète la Convention européenne d'extradition en ce qui concerne les jugements par défaut, c'est-à-dire les décisions rendues à la suite d'une audience à laquelle le condamné n'a pas comparu en personne (cf. la définition à l'article 21.2 de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs). L'expression « jugements » par défaut désigne les jugements proprement dits, et n'inclut pas, par exemple, les ordonnances pénales.

22. Le sous-comité s'était demandé tout d'abord si l'on ne pouvait pas s'appuyer, pour rédiger le texte du Protocole, sur les articles 21 et suivants de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs il pouvait en effet paraître illogique de considérer certains jugements par défaut comme contradictoires aux fins de ladite Convention, mais pas aux fins de la Convention d'extradition. Toutefois, on a jugé qu'il n'était pas possible de transférer les mécanismes de cette Convention dans un contexte différent : cette Convention concerne notamment l'exécution d'un jugement dans l'État requis, et non dans l'État requérant, et la procédure spéciale de notification suivie d'opposition ne serait pas vraiment appropriée, puisque la personne dont l'extradition est demandée serait obligée, par hypothèse, de faire opposition dans un État dont elle a quitté le territoire.

23. C'est pourquoi le sous-comité a décidé de prévoir une procédure spécifique à la Convention d'extradition. Aux termes du paragraphe 1^{er} du titre III, la partie requise peut refuser l'extradition si la procédure de jugement n'a pas satisfait aux droits de la défense reconnus à toute personne accusée d'une infraction. Ce principe est susceptible de dérogation si la partie requérante donne des assurances jugées suffisantes pour garantir à l'intéressé le droit à une nouvelle procédure de jugement qui sauvegarde les droits de la défense : en pareil cas, l'extradition sera accordée.

24. Cet amendement trouve son origine dans la réserve à la Convention d'extradition formulée par le Gouvernement néerlandais, aux termes de laquelle il ne faudrait pas accorder l'extradition s'il apparaît que l'intéressé n'a pu exercer les droits énoncés à l'article 6.3.c de la Convention des Droits de l'Homme. Pour sa part, le sous-comité a estimé qu'il doit être dérogé à l'obligation d'extrader dans tous les cas de violation de l'un des droits de la défense généralement reconnus, et notamment de l'un des droits énoncés dans l'ensemble du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention et pas seulement dans l'alinéa c dudit paragraphe. De plus, la réserve néerlandaise ne vise que l'extradition aux fins de l'exécution d'un jugement par défaut il est essentiel de spécifier que s'il n'y a plus d'obligation d'extrader à cette fin l'extradition demeurera obligatoire, dans certaines conditions, pour permettre à l'État requérant d'engager des poursuites.

25. En ce qui concerne la référence aux « droits de la défense reconnus à toute personne accusée d'une infraction », il y a lieu de rappeler que le 21 mai 1975 le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptait la Résolution (75) 11 sur les critères à suivre dans la procédure de jugement en l'absence du prévenu. Cette résolution recommande aux gouvernements des États membres d'observer un certain nombre de règles minimales lorsqu'un procès se déroule en l'absence du prévenu. Ces règles minimales visent à garantir les droits du prévenu tels qu'ils sont reconnus dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et elles peuvent servir à déterminer la portée de l'expression « droits de la défense » utilisée dans le titre III. En effet, la référence aux droits de la défense reconnus à « toute personne accusée d'une infraction » est empruntée à la Convention des Droits de l'Homme et vise tout particulièrement les droits énoncés dans cette Convention.

26. S'il est fait allusion à l'objet de la demande d'extradition, c'est parce que l'article 1 de la Convention fait une distinction entre les demandes aux fins d'exécution d'une peine et les demandes faites aux fins de poursuites.

27. Par les mots « à son avis », on a voulu souligner qu'il appartient à la partie requise d'évaluer si la procédure de jugement (et non pas le jugement lui-même) a ou n'a pas satisfait aux droits de la défense. Si la partie requise nourrit des doutes à ce sujet, la partie requérante doit s'efforcer de les dissiper quoi qu'il en soit, il incombe à la partie requise d'expliquer pourquoi elle considère que la procédure n'est pas satisfaisante.

28. Si la partie requise éprouve des difficultés pour accorder l'extradition pour permettre à la partie requérante d'exécuter le jugement, de nouveaux contacts seront nécessaires entre les États concernés. La partie requise est tenue d'extrader si elle reçoit des assurances du genre de celles qui ont été indiquées ces assurances doivent couvrir non seulement l'existence d'une voie de recours sous la forme d'une nouvelle procédure de jugement, mais également les effets de ce recours.

Si, ayant reçu des assurances suffisantes, la partie requise, conformément à son obligation, accorde l'extradition, l'intéressé peut, bien entendu, accepter le jugement qui a été rendu par défaut à son encontre ou demander un nouveau procès. C'est ce qui ressort de la dernière phrase du titre III.

Si la législation de la partie requérante ne permet pas de nouveau procès, la partie requise n'est pas obligée d'accorder l'extradition.

29. Le titre III renforce encore, d'une autre manière, la défense des intérêts juridiques de la personne à extraditer en prévoyant, dans un second paragraphe, que la communication du jugement par défaut n'est pas considérée comme une notification par l'État requérant. Cette disposition a notamment pour but d'empêcher que la personne à extraditer ne se trouve confrontée à un délai d'opposition très court, alors que les formalités pour sa remise peuvent durer plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

D'autre part, l'opposition formée par le condamné entraîne dans certains États l'annulation du jugement prononcé en son absence, si bien que ces États ne prendront en considération que la prescription de l'action. D'autres partent du principe que seule la prescription de la peine doit entrer en ligne de compte. Etant donné qu'en règle générale l'action se prescrit plus rapidement que la peine, l'opposition du condamné (en cas de notification dans l'État requis) pourrait faire obstacle à l'extradition si l'État requérant et l'État requis n'admettent pas les mêmes principes en matière de prescription.

Il va sans dire que cette disposition ne se rapporte qu'à une communication faite à la suite d'une demande d'extradition de la personne visée dans le jugement par défaut.

Titre IV – Amnistie

30. Le titre IV porte sur la question de savoir si une amnistie accordée dans l'État requis peut motiver un refus d'extradition. La Convention est muette à ce sujet. Le Protocole propose une solution s'inspirant des exemples déjà contenus dans quelques accords d'extradition bilatéraux.

31. Le titre IV n'aborde pas la question des amnisties prononcées dans l'État requérant en effet, le sous-comité a jugé probable qu'un État demande l'extradition d'une personne pour une infraction couverte par une amnistie que cet État a précédemment accordée.

32. Une amnistie (qu'elle s'applique à l'action publique ou à l'exécution de la peine) prononcée dans l'État requis ne constitue un obstacle à l'extradition que si cet État est compétent pour poursuivre l'infraction concurremment avec l'État requérant (par exemple en vertu du principe de la personnalité active et passive).

Titre V – Transmission des requêtes d'extradition

33. L'article 12.1 de la Convention prévoit que la requête sera présentée par la voie diplomatique. L'expérience dans certains États ayant montré que la voie diplomatique peut entraîner parfois un certain retard, le sous-comité a décidé de remplacer la procédure prévue par la Convention par un moyen de transmission plus rapide. Il a noté également que certains États peuvent éprouver des difficultés à présenter une demande d'extradition dans le délai de dix-huit jours prévu par l'article 16 de la Convention lorsque l'arrestation provisoire d'un individu a été demandée.

34. Aux termes du titre V, la requête sera adressée par le ministère de la Justice de la partie requérante à son homologue de la partie requise, étant entendu que la voie diplomatique n'est pas exclue et qu'une autre voie pourra être expressément convenue entre deux ou plusieurs Parties Contractantes.

Cette méthode de transmission a été adoptée à la lumière de dispositions analogues contenues dans l'article 15.1 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Dans les États où il n'existe pas de ministère de la Justice, on entendra par cette expression le département ministériel, quelle que soit sa dénomination, qui est chargé de l'administration de la justice pénale.

Titre VI – Clauses finales

35. Les dispositions contenues dans le titre VI se fondent sur les clauses finales modèles des accords et des conventions qui ont été approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à la 113^e réunion de leurs Délégués. La plupart de ces articles n'appellent pas de commentaires particuliers toutefois, les points suivants nécessitent certaines explications :

36. A propos de l'article 6.4, il convient de préciser que les États 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, ce paragraphe précise que le Protocole ne peut être ratifié, accepté ou approuvé que par un État membre ayant ratifié la Convention. Un État membre qui ratifiera la Convention à l'avenir ne sera pas obligé de devenir Partie Contractante au présent Protocole.

37. Un État non membre ne peut adhérer au Protocole que s'il a adhéré à la Convention (article 7).

La possibilité pour les États non membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à la Convention reste subordonnée à une invitation du Comité des Ministres toutefois, aucune invitation n'est requise pour adhérer au Protocole. Ainsi, un État non membre qui, à un moment quelconque, a adhéré à la Convention a automatiquement la faculté (mais non l'obligation) d'adhérer au Protocole. La seule restriction est que cette adhésion ne peut s'effectuer qu'après l'entrée en vigueur du Protocole or, en vertu de l'article 6.2, le Protocole doit, pour entrer en vigueur, avoir été ratifié, accepté ou approuvé par trois États membres.

38. Au sujet des réserves, l'article 9.1 énonce le principe selon lequel, sauf déclaration contraire, les réserves existantes concernant la Convention s'appliquent également au Protocole.

39. L'article 9.2 mentionne la possibilité, pour les Parties Contractantes, de ne pas accepter un ou plusieurs des cinq titres et, pour ce qui est du titre II, de limiter leur non-acceptation à certaines infractions ou catégories d'infractions. Les Parties Contractantes jouissent d'une grande latitude pour définir les catégories d'infractions pour lesquelles elles souhaitent accepter le titre II, par exemple en se référant aux faits constitutifs de l'infraction ou à la réglementation fiscale concernée. En ce qui concerne le titre III, elles peuvent limiter leur non-acceptation au paragraphe 2.

Ces dispositions traduisent le souci de permettre aux États qui, pour l'instant, jugent impossible d'accepter tous les titres, de devenir néanmoins Parties Contractantes à ce Protocole, étant entendu que toute réserve formulée en vertu de l'article 9.2 peut être retirée (article 9, paragraphe 3).