

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 15 novembre 2023

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

PC-OC(2023)11FR

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS
(CDPC)

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

**Orientations relatives aux bonnes pratiques en phase post-remise
dans les procédures d'extradition
(version finale)**

Le PC-OC constate que la phase post-remise est une étape longue et parfois ardue de la procédure d'extradition. Bien que constituant un volet incontournable de l'application de la Convention européenne d'extradition (STCE n° 24, ci-après « la Convention »), cette phase est rarement abordée dans les réunions du PC-OC et n'a pas fait l'objet d'orientations. Le PC-OC a estimé que ces orientations devraient également porter sur tous les aspects susceptibles de présenter un intérêt pour la phase post-remise.

Le présent document se fonde sur un projet élaboré par un groupe de travail spécial créé par le PC-OC et a été modifié et remanié par le PC-OC Mod et le PC-OC lors de plusieurs réunions en 2022 et 2023. Il a été finalisé par le PC-OC à sa 84^e réunion plénière le ... novembre 2023.

Le présent document procède en deux couches croisées.

- a. Il énumère les situations et besoins juridiques qui apparaissent pendant la phase post-remise et requièrent un complément d'examen de la part du PC-OC. Les situations détectées par le groupe de travail concernent les articles 14, 15, 18 et 19.2 de la Convention, ainsi que des pratiques apparues au fil des ans et que ne couvre pas explicitement la Convention.
- b. Il formule des recommandations à caractère non contraignant sur des lignes et méthodes d'action, parfois informelles, à considérer comme bonnes pratiques dans diverses situations juridiques. Il appelle aussi les parties à s'assurer que leurs autorités centrales remplissent pendant cette partie de la phase post-remise les obligations que leur impose la Convention.

Aux fins du présent document d'orientation, les communications informelles devraient en principe être considérées comme confidentielles.

Situations juridiques et modes d'action

Article 18 : décision d'extradition – circulation de l'information

L'article 18 exige que l'État requis informe l'État requérant de sa décision concernant l'extradition, ainsi que des motifs d'un éventuel rejet complet ou partiel (alinéas 1 et 2).

C'est un article d'une grande importance dans la phase post-remise, en particulier si l'extradition de la personne recherchée est demandée à des fins de poursuites. Il traite manifestement de l'obligation formelle de communiquer les informations nécessaires, telles que la décision finale d'extradition (ou, par analogie, la renonciation de la personne requise au bénéfice de la règle de la spécialité – voir article 4 du 3^e Protocole additionnel). Mais à un niveau informel, l'autorité centrale requise devrait être disposée à transmettre l'information dès que possible une fois que la ou les décisions ont été prises, bien avant la remise. À cet égard, le PC-OC est tombé d'accord sur le fait que l'autorité centrale requise devrait, pour deux grandes raisons, informer la partie requérante des principales décisions concernant la demande d'extradition avant même qu'elles ne soient définitives.

- a. La prompt notification permet aux autorités de l'État requérant d'analyser la portée juridique de la décision et d'ajuster en conséquence les poursuites. Cette information peut être très importante lorsque des procédures judiciaires contre des co-auteurs ou des procédures de saisie ont déjà été engagées devant des juridictions de l'État requérant.

- b. Si le rejet de la demande d'extradition est fondé sur des motifs liés à des procédures de l'État requérant, à sa législation ou aux conditions qu'elle impose, l'information fournie par ses autorités pourrait permettre à celles de l'État requis de faire appel du refus devant leurs juridictions, si cette possibilité existe.

L'État requis devrait, dans la mesure du possible, communiquer de manière informelle des informations concernant le contenu et les modalités des décisions relatives à la demande d'extradition avant même qu'elles ne soient définitives.

Le terme « motivé » de l'article 18 serait à interpréter soupagement. Une décision claire, même partielle, ne devrait pas nécessiter beaucoup de détails ; mais une décision complexe pourrait affecter la mesure dans laquelle la partie requérante serait en mesure de mener ses procédures dans le nouveau cadre de poursuites circonscrit et dicté par la décision de la partie requise.

La ou les autorités centrales de l'État requis devraient, lorsqu'elles le peuvent, continuer à répondre à l'État requérant lorsqu'il leur demande de clarifier des conditions énoncées dans la décision d'extradition en ce qui concerne la phase post-remise.

Il convient par ailleurs de rappeler que la décision d'extradition ne fournit habituellement pas l'ensemble des informations concernant la durée et les formes de la détention et des mesures restrictives prononcées dans l'État partie requis à l'encontre de la personne réclamée, ni d'informations médicales et sociales ; tous ces renseignements peuvent notablement affecter — souvent en faveur de la personne extradée — l'ampleur des procédures judiciaires engagées à l'encontre de ladite personne et sa privation de liberté après remise. Il peut par exemple s'agir d'informations concernant :

- les addictions et leur traitement ;
- les vulnérabilités susceptibles de mettre en péril le traitement ou la prévention de l'aggravation de la situation ;
- les sources de soutien moral ;
- toute autre information susceptible de contribuer, si elle est fournie, à la continuité de la prise en charge et au bien-être de la personne extradée, en particulier si elle est susceptible d'être privée de liberté après remise.

Le PC-OC encourage la communication d'une large sélection d'informations de ce type, lorsqu'elles sont disponibles, sauf obstacles juridiques spéciaux, tels que le cadre applicable en matière de protection des données.

Concernant le moment où les informations doivent être communiquées, l'article 18, paragraphe 3, de la Convention demande que les informations relatives à la durée de la privation de liberté soient communiquées avec le lieu et la date de la remise, et le meilleur moment pour le faire semble être la remise. Les informations à obtenir auprès d'autres organismes (les services pénitentiaires) sur la situation médicale et sociale de la personne extradée ne doivent pas retarder la remise ; elles peuvent être données ultérieurement. Le PC-OC a jugé que, bien que ces renseignements ne soient en général pas communiqués, sauf cas spécial (par exemple pour une personne dangereuse ou lorsqu'un suivi médical est nécessaire en cours de transfèrement), il serait utile que les autorités de l'État requérant les reçoivent plus régulièrement. Le PC-OC a observé que l'autorité habilitée à obtenir et à transmettre ces renseignements n'est peut-être pas toujours l'autorité centrale.

Certains États ont par ailleurs jugé utile à ce propos que soient communiquées des informations sur le comportement de la personne incarcérée dans l'État requis, cela pouvant influencer sur la détermination de la peine dans l'État requérant.

L'État requis devrait s'efforcer de communiquer des informations médicales et sociales sur la personne extradée, ainsi que des informations sur son comportement en prison, lorsqu'elles seraient utiles aux autorités de l'État requérant. Ce dernier devrait dès que possible faire part de ses besoins particuliers à cet égard.

Article 14 : spécialité

Dans une affaire complexe, la partie requérante doit parfaitement comprendre la décision et les motifs de la partie requise pour mener ses procédures judiciaires d'une manière soucieuse et respectueuse du principe de la spécialité (défini par la Convention ou le 4^e Protocole additionnel) après la remise. Cela est essentiel pour que les deux parties continuent à coopérer et que soient garantis les droits de la personne extradée. Des difficultés peuvent survenir sur l'un des deux plans suivants, ou les deux :

- A. délits supplémentaires reprochés à la personne extradée, à savoir faits et délits autres que ceux qui ont motivé l'extradition (par opposition à des changements concernant des faits et délits que pourrait couvrir la décision d'extradition) ;
- B. mesures prises au titre d'autres délits à l'encontre de la personne extradée et réputées constituer des poursuites, une condamnation ou une détention non autorisées (par opposition aux mesures autorisées, comme l'interrogatoire).

Il appartient à la partie requérante et à ses juridictions d'apprécier si tel ou tel acte pourrait enfreindre le principe de spécialité. Mais les deux parties ont tout intérêt à éviter une violation involontaire de la règle de spécialité ; il est donc tout à fait souhaitable, dans les affaires complexes et lorsque cela se justifie, que l'autorité centrale de l'État requis fasse connaître de façon informelle sa façon de voir les choses, sur la base de son droit national. Cette coopération est encore plus indispensable lorsque la personne extradée fait valoir que ses droits (découlant des droits de l'État requis, comme le veut la règle de spécialité) ont été violés. Il est impossible de conclure à une violation du principe de spécialité par la partie requérante si les arguments n'ont pas été communiqués pour information à leurs autorités centrales.

En cas de questions sur l'application du principe de spécialité, la communication directe entre autorités centrales serait à privilégier, et devrait si possible avoir lieu le plus tôt possible.

Les autorités centrales de l'État requis devraient répondre promptement aux demandes, même informelles, de clarification afin d'aider l'État requérant à interpréter la décision d'extradition à la lumière du droit national dudit État requis.

Article 15 : réextradition

Malgré les ressemblances entre la demande d'exception et celle de réextradition, cette dernière, bien que rare, pourrait se révéler plus complexe dans la mesure où elle implique trois parties.

L'examen de la demande de réextradition ne devrait pas poser de problème majeur dès lors que la partie requise (partie A), la partie requérante (partie B) et la partie tierce (partie C) sont parties à un traité ou à la Convention et que toutes les conditions d'extradition sont réunies. Il peut en

revanche devenir assez compliqué si une condition d'extradition (comme la double incrimination ou l'absence d'obstacle juridique comme la prescription) n'est pas remplie. La partie B reste la partie requérante ; mais l'examen soigneux du dossier exige des communications directes entre les parties A et C. Dans ce contexte, il faut également tenir compte des besoins de traduction, car il pourrait être difficile pour la partie B de faire traduire dans la langue de la partie A des documents reçus dans sa propre langue.

Le PC-OC a jugé que la transmission directe d'informations et de documents entre la partie A et la partie C serait souhaitable dans ce type de cas, et que la participation continue de la partie B est également essentielle.

Des consultations entre les trois parties seraient bénéfiques dans les affaires de réextradition, y compris, si possible, avant la transmission de la demande. Il relève des bonnes pratiques qu'un formulaire ou une liste préparés par les autorités de la partie C accompagnent la demande de la partie B pour que le détail des informations nécessaires soit donné directement, sans intermédiaire.

Article 19, paragraphe 2 : remise temporaire

La remise temporaire, visée à l'article 19 « Remise ajournée ou conditionnelle », est théoriquement un dispositif sophistiqué aidant à reporter l'extradition complète, ou encore à y procéder à condition que la personne extradée soit retournée à la partie requise, afin d'éviter les conflits d'intérêts entre parties en matière de répression. L'existence de dispositifs fonctionnels de programmation et de priorisation de poursuites parallèles dans deux pays devrait concourir à la lutte contre l'impunité et à la répression. Mais l'avenir est toujours entaché d'incertitudes, et les rédacteurs de la Convention ont apparemment préféré laisser en pareil cas les parties concernées déterminer le moment venu les conditions de la remise temporaire (« conformément aux conditions à déterminer d'un commun accord entre les parties »). Cependant, en général, cette incertitude et les obstacles d'ordre logistique limitent l'utilité du dispositif. Néanmoins, lors de ses échanges, le PC-OC a observé que certains États parties avaient atteint un degré de confiance mutuelle qui leur permet de recourir régulièrement à cette pratique conformément à leur droit interne, sans complications notables.

Il faut donc revenir sur ce dispositif. Le PC-OC a pris en compte à cet égard trois principaux éléments :

- a. le droit de la partie requise de rendre la remise temporaire et de l'assujettir à l'obligation de lui retourner la personne extradée signifie que le retour n'est pas considéré comme une extradition, et n'en a donc pas les effets juridiques ;
- b. le retour peut être exigé à des fins de poursuites contre la personne extradée (le transfèrement temporaire d'un témoin détenu relève quant à lui de la Convention d'entraide judiciaire). Il peut cependant être inutile d'émettre dans l'État requis un mandat d'arrêt ou de détention à l'encontre de la personne extradée, qui ne quitte sans doute pas le pays de son propre gré. Quoi qu'il en soit, il suffit manifestement d'un mandat invoquant des mesures préventives à l'encontre de la personne extradée, ou la reprise de son procès à son retour ;
- c. aucun accord entre les autorités des deux parties ne saurait lier la juridiction de la partie requérante ni empêcher l'élargissement de la personne extradée après extradition, même si certains États ont jugé que l'accord doit préciser que la personne sera maintenue en détention quoi qu'il arrive, et renvoyée à la partie requise (y compris, par exemple, lorsqu'elle possède la nationalité de la partie

requérante). Le PC-OC recommande que, si c'est le risque de fuite de la personne concernée qui fait obstacle à la remise temporaire, les parties conviennent que son élargissement dans la partie requérante annulerait l'accord, et que la partie requérante s'engage donc à remettre immédiatement ladite personne à la partie requise.

Le PC-OC a estimé qu'un accord-type pourrait faciliter et améliorer le maniement de ce dispositif (voir accord-type à l'annexe I).

Contrôles post-remise

L'un des effets juridiques de l'extradition pourrait être le contrôle post-extradition du respect des garanties données précédemment. Suivant la nature de ces garanties, qui pourraient varier selon l'espèce, le statut de la personne recherchée, la situation générale des droits humains dans la partie requérante, etc., les représentants de l'État requis (dont les diplomates ou les agents consulaires) pourraient visiter la personne extradée et mener des entretiens en tête-à-tête avec elle. En fonction des garanties, ils pourraient également être autorisés à assister à son procès. La demande de telles garanties devrait être vue comme une forme de coopération du fait que l'extradition serait impossible en leur absence.

Il est indispensable de faire preuve de diligence dans le contrôle du respect de ces garanties pour que la coopération puisse se poursuivre en matière d'extradition : le non-respect de promesses pourrait miner la confiance dans les garanties fournies, et les réponses aux demandes d'extradition ultérieures devenir défavorables.

Bien souvent, les conditions sont directement fixées par les juridictions de l'État requis, mais le contrôle est surtout assuré et coordonné par d'autres entités de l'État, comme du personnel consulaire rattaché au ministère des Affaires étrangères et des autorités pénitentiaires. La communication directe entre ces administrations est incontournable. Le PC-OC n'en a pas moins jugé que les autorités centrales des deux parties devraient rester étroitement associées à ce délicat processus, parfois long, et le coordonner, puisqu'il fait partie de la procédure d'extradition et qu'il peut avoir des conséquences sur les coopérations à venir.

Les garanties nécessaires devraient être fournies par les autorités centrales de l'État requérant. Les autorités centrales de l'État requis devraient toujours coordonner la fourniture de ces garanties (en précisant leur formulation) et le contrôle de leur respect.

Les autorités centrales des deux parties devraient être les interlocuteurs désignés pour toute activité de contrôle ou pour ce qui est de ses effets et résultats.

Conclusion des poursuites pénales dans la partie requérante

Le groupe de travail a jugé que la communication à l'autorité centrale de la partie requise des résultats de la procédure engagée contre la personne extradée dans la partie requérante présentait des avantages, du moins dans certains cas. Certains États communiquent régulièrement et systématiquement ces renseignements, nombre d'autres ne le font pas.

Les échanges au sein du PC-OC ont fait ressortir que de nombreux États trouveraient ces informations très utiles, par exemple dans l'intérêt de la sécurité publique, si l'État requis a besoin de savoir que la personne concernée pourrait tenter de revenir sur son territoire. Elles ont été jugées particulièrement nécessaires par les États dans lesquels ce sont les autorités centrales

qui décident de la suite à donner à une demande d'extradition soumise par un État requérant à une juridiction nationale.

Si la partie requise indique avoir besoin des informations concernant les résultats de la procédure judiciaire consécutive à l'extradition, les autorités de la partie requérante devraient s'efforcer de fournir ces informations.

Annexe – Modèle d'accord de remise temporaire (article 19, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition)

Considérant que [...], qui se trouve sur le territoire de la partie B, est recherché par la partie A à des fins de poursuites [] et que son extradition vers la partie A est prévue par une décision définitive des autorités compétentes de la partie B, datée du [...];

Considérant que la présence de [...] sur le territoire de la partie B est requise afin de permettre aux autorités de la partie B d'engager des poursuites à son encontre [dans... l'affaire n°...] / aux fins de l'exécution de sa peine de [...] prononcée par [le tribunal ... / dans l'affaire n° ...];

Conformément à l'article 19, paragraphe 2, de la Convention européenne d'extradition ouverte à la signature le 13 décembre 1957,

Les parties conviennent de ce qui suit :

- la partie B remettra temporairement [...] à la partie A. La remise aura lieu le [date];
- [...] sera maintenu(e) en détention durant tout son séjour sur le territoire de la partie A. Dans l'hypothèse où les autorités de la partie A décideraient de la remise en liberté de [...], l'accord sera annulé et la partie A remettra [...] à la partie B sans délai, pendant sa détention.
- [...] sera remis(e) à la partie B au plus tard le [date] à moins que sa période de séjour sur le territoire de la partie A ne soit prolongée par les parties, dans un document écrit; / dès que possible une fois réalisées les étapes procédurales susmentionnées;
- tous les frais directement liés à la remise seront supportés par la partie A;
- le retour de [...] sur le territoire de la partie B n'est pas considéré comme une extradition, et n'en a donc pas les effets juridiques.

Facultatif :

- la période de détention purgée dans la partie A sera exclusivement rattachée à la procédure engagée / à la peine prononcée dans la partie B / sera, le cas échéant, imputée par chaque partie sur la peine prononcée conformément à sa législation;
- les modalités pratiques de la remise sont organisées par INTERPOL.