



Doc. 12905
24 avril 2012

Projet de quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Tudor PANȚIRU, Roumanie, Groupe socialiste

Résumé

L'Assemblée parlementaire a été saisie par le Comité des Ministres pour avis sur le projet de quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (STE n° 24). La commission des questions juridiques et des droits de l'homme considère que le projet de protocole contribue à rationaliser et moderniser la convention de 1957 et, par conséquent, l'accueille favorablement dans son intégralité.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12818](#), Renvoi 3830 du 23 janvier 2012.



A. Projet d'avis²

L'Assemblée parlementaire souscrit pleinement au projet de quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) et ne voit aucune nécessité de proposer des modifications.

2. Projet d'avis adopté par la commission le 12 mars 2012.

B. Exposé des motifs, par M. Panțiru, rapporteur

1. Le 20 décembre 2011, le Comité des Ministres a invité l'Assemblée parlementaire à présenter un avis sur le projet de quatrième protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (STE n° 24)³.
2. L'Assemblée est consciente du caractère sensible des affaires d'extradition et reconnaît pleinement les difficultés que peut rencontrer le traitement de ces affaires, qui sont susceptibles d'aboutir à l'expulsion de personnes vers un territoire étranger. Aussi les affaires d'extradition peuvent-elles soulever un certain nombre de questions relatives aux droits de l'homme.
3. L'Assemblée s'est déjà penchée sur les questions relatives à l'extradition, notamment dans les affaires où les intéressés affirmaient que les poursuites pénales engagées à leur encontre pouvaient être motivées par des considérations politiques. Elle a appelé les Etats à «refuse[r] l'extradition dès lors qu'il existe des raisons de penser qu'il est peu probable, pour des motifs politiques, que la personne concernée bénéficiera d'un procès équitable dans cet Etat»⁴. Dans sa récente [Résolution 1840 \(2011\)](#) sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, elle a également souligné l'importance du principe de non-refoulement, notamment dans le cadre des mesures provisoires prises en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme, et a fait part des inquiétudes que lui inspirait le fait de se fier aux assurances diplomatiques.
4. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé qu'en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») les ressortissants étrangers admis sur le territoire d'un Etat n'avaient aucun droit à ne pas être extradés⁵. La Cour a conclu que la procédure d'extradition ne relevait pas, en principe, du champ d'application de l'article 6 de la Convention: «[...] les décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers n'emportent pas contestation sur les droits ou obligations de caractère civil d'un requérant ni n'ont trait au bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention»⁶. La Cour a toutefois admis qu'une «décision d'extradition puisse exceptionnellement soulever un problème sur le terrain de [l'article 6] au cas où le fugitif aurait subi ou risquerait de subir un déni de justice flagrant.»⁷ L'arrêt récemment rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Abu Qatada* concerne ce type de situation et, une fois encore, souligne le lien intrinsèque qui existe entre les droits de l'homme et l'extradition⁸.
5. En dehors de ces situations, le placement en détention des personnes en vue de leur extradition présente une pertinence particulière. En vertu de l'article 5.1.f de la Convention européenne des droits de l'homme, l'arrestation ou la détention régulière d'une personne à l'encontre de laquelle une procédure est engagée en vue de l'extrader est autorisée⁹. Ce point de l'article n'impose aux Etats membres aucune obligation de limiter la durée du placement en détention d'une personne dans l'attente de son extradition. Mais la détention au titre de l'article 5.1.f ne saurait être arbitraire et, à cet égard, sa durée «ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi»¹⁰. La Cour a estimé que le principe de proportionnalité s'appliquait à la détention au titre de l'article 5.1.f, dans la mesure où cette détention ne devait pas se poursuivre pendant une durée excessive; elle a par conséquent conclu que «seul le déroulement de la procédure d'expulsion justifie la privation de liberté fondée sur [l'article 5.1.f]»¹¹. Dans le cas contraire, la durée de la détention sera considérée comme excessive.
6. La Convention européenne d'extradition remonte à 1957; il s'agit de l'une des plus anciennes conventions européennes dans le domaine du droit pénal. Elle a été récemment complétée par un troisième protocole additionnel, qui offre un fondement conventionnel aux procédures simplifiées d'extradition. L'Assemblée a réservé un accueil favorable à ce protocole¹².

3. Voir <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/024.htm>.

4. [Résolution 1685 \(2009\)](#) relative aux allégations d'utilisation abusive du système de justice pénale, motivée par des considérations politiques, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

5. *Chahal c. Royaume-Uni*, requête n° 22414/93, arrêt du 15 novembre 1996; *X c. Belgique*, requête n° 7256/75, arrêt du 10 décembre 1976, p. 1.65. Toutefois, le fait d'extrader une personne lorsqu'il existe un risque sérieux, qu'elle fasse l'objet de torture ou de traitement inhumain ou dégradant, emporterait violation de l'article 3, selon l'arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, requête n° 14038/88, arrêt du 7 juillet 1989.

6. *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, requêtes nos 46827/99 et 46951/99, arrêt du 4 février 2005, paragraphe 82. Voir également *Maaouia c. France*, requête n° 39652/98, 5 octobre 2000.

7. *Soering c. Royaume-Uni*, paragraphe 113.

8. *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, requête n° 8139/09, arrêt du 17 janvier 2012.

9. *Chahal c. Royaume-Uni*, paragraphe 112.

10. *Saadi c. Royaume-Uni*, requête n° 13229/03, arrêt du 29 janvier 2008.

11. *Chahal c. Royaume-Uni*, paragraphe 113.

12. Voir l'[Avis 278 \(2010\)](#).

7. La procédure d'extradition se justifie par le souci d'établir des relations plus étroites et plus souples en matière d'extradition entre les Etats qui présentent un ordre juridique comparable et partagent les mêmes valeurs, sans qu'il soit besoin d'autant d'exceptions et de garanties qu'à l'ordinaire¹³. A cet effet, au sein de l'Union européenne, le mandat d'arrêt européen adopté en 2002 sous forme de décision-cadre, qui devait être transposée par les Etats membres de l'Union européenne au 31 décembre 2003, a remplacé dans son espace d'application le mécanisme d'extradition classique en imposant aux autorités judiciaires nationales d'exécution de reconnaître, *ipso facto* et avec un minimum de formalités, la demande de remise d'une personne faite par l'autorité judiciaire compétente d'un autre Etat membre de l'Union européenne¹⁴. Le projet de quatrième protocole tient compte de cette évolution.

8. Le projet de quatrième protocole vise principalement à moderniser un certain nombre de dispositions de la Convention européenne d'extradition, en tenant compte de l'évolution de la coopération internationale en matière pénale depuis l'entrée en vigueur de la convention et de ses premiers protocoles additionnels. A cette fin, il remplace les actuelles dispositions relatives à la prescription (article 10), à la requête et aux pièces à l'appui (article 12), à la règle de la spécialité (article 14), ainsi qu'au transit (article 21). Il ajoute des dispositions complémentaires à celles qui concernent la réextradition à un Etat tiers (article 15), les voies et les moyens de communication, ainsi que le règlement amiable. Enfin, il définit les rapports entre, d'une part, le protocole et, d'autre part, la convention et les autres instruments internationaux.

9. Les modifications proposées ont été dans l'ensemble soigneusement rédigées par le Comité européen pour les problèmes criminels, sous la tutelle du Comité des Ministres, et sont parfaitement motivées. Elles devraient effectivement contribuer à rationaliser et à moderniser la convention de 1957, et il convient de les accueillir favorablement dans leur intégralité.

13. Voir Stein T., «Extradition», Max Planck Encyclopedia of Public International Law 2012, paragraphe 6: www.mpepil.com/ViewPdf/epil/entries/law-9780199231690-e797.pdf?stylesheet=EPIL-display-full.xsl.

14. Voir la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, JOUE L 190, 18 juillet 2002, p. 1-20: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:fr:HTML>.