



Doc. 14281

30 mars 2017

Projet de protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 167)

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Philippe MAHOUX, Belgique, Groupe socialiste

Résumé

La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées a été adoptée en 1983 pour favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées, en facilitant leur transfèrement vers leur pays d'origine. Le Protocole additionnel à la convention, adopté en 1997, prévoit un certain nombre d'exceptions au principe selon lequel un transfèrement exige le consentement de la personne condamnée.

En raison de certaines difficultés pratiques présentées par l'application de la convention, le Comité des Ministres a établi un projet de protocole portant amendement au Protocole additionnel. Les modifications proposées visent, en particulier, à étendre le champ d'application du Protocole additionnel aux personnes qui sont retournées librement dans leur pays d'origine et, en cas de transfèrement de personnes condamnées faisant l'objet d'une mesure d'expulsion, à supprimer le lien de causalité entre la mesure d'expulsion et la condamnation.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme souscrit pleinement au projet de protocole portant amendement au Protocole additionnel et ne juge pas nécessaire de proposer des amendements. Elle est cependant consciente du caractère sensible des affaires de transfèrement des personnes condamnées, qui peuvent soulever un certain nombre de questions relatives aux droits de l'homme.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14154](#), Renvoi 4245 du 14 octobre 2016.



Sommaire	Page
A. Projet d'avis	3
B. Exposé des motifs, par M. Philippe Mahoux, rapporteur	4

A. Projet d'avis²

1. L'Assemblée parlementaire souscrit pleinement au projet de protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 167) et ne voit aucune nécessité de proposer des modifications.

2. Projet d'avis adopté à l'unanimité par la commission le 7 mars 2017.

B. Exposé des motifs, par M. Philippe Mahoux, rapporteur

1. Le Comité des Ministres a invité, le 29 septembre 2016, l'Assemblée parlementaire à présenter un avis sur le projet de protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 167; ci-après «le Protocole additionnel»).

2. L'Assemblée est consciente du caractère sensible des affaires concernant le transfèrement des personnes condamnées dans leur pays d'origine et reconnaît pleinement les difficultés que peut rencontrer la mise en œuvre de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112) et du Protocole additionnel à cette dernière. Aussi les affaires de transfèrement peuvent-elles soulever un certain nombre de questions relatives aux droits de l'homme.

3. La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées remonte à 1983 et son Protocole additionnel à 1997. Le but principal de la convention est de favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées en facilitant le transfèrement des détenus étrangers vers leur pays d'origine. Cette approche se fonde sur des considérations humanitaires, car les difficultés de communication dues aux barrières linguistiques, l'aliénation de la culture et des coutumes locales et le manque de contact avec sa famille peuvent avoir des effets négatifs sur le prisonnier étranger³. La convention a un large champ d'application géographique. Elle est ouverte à la signature par les États non-membres⁴ du Conseil de l'Europe et, à ce jour, 46 États membres (tous sauf Monaco) y ont adhéré et 19 États tiers l'ont ratifiée (dont les États observateurs du Conseil de l'Europe et/ou auprès de l'Assemblée: le Canada, les États-Unis d'Amérique, Israël, le Japon et le Mexique ainsi que certains États d'Amérique latine comme, par exemple, le Chili, le Honduras et le Venezuela)⁵. À noter que l'opinion publique dans les États de condamnation s'exprime quasi toujours en faveur de l'exécution de la peine dans le pays de la personne condamnée.

4. De manière générale, un transfèrement nécessite le consentement de l'État dans lequel la condamnation a été prononcée («État de condamnation»), de l'État dont le condamné est ressortissant («État d'exécution») et du condamné. Cependant, des exceptions à cette règle ont été prévues dans le Protocole additionnel, notamment au vu du fait que de nombreux États ne peuvent pas extraditer leurs propres ressortissants⁶. Le Protocole additionnel, qui vise donc à compléter le champ d'application de la convention, a été ratifié par 37 États membres (et aucun État tiers)⁷. Les deux exceptions à la règle qui impose la nécessité d'obtenir le consentement de la personne condamnée concernent, d'une part, des personnes condamnées s'étant évadées de l'État de condamnation pour regagner l'État dont elles sont ressortissantes (article 2) et, d'autre part, des personnes condamnées faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière en raison de leur condamnation (article 3).

5. L'Assemblée s'est déjà penchée sur les questions relatives à l'application de la convention en 2001 et en 2014. En 2001, le rapporteur de notre commission, M. Tom Enright (Irlande, PPE), a présenté un rapport sur le «Fonctionnement de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées – analyse critique et recommandations»⁸, dans lequel il a repéré plusieurs problèmes dans la mise en œuvre pratique de la convention. Sur la base de ce rapport, le 27 juin 2001, l'Assemblée a adopté la [Recommandation 1527 \(2001\)](#), dans laquelle elle a émis au Comité des Ministres un certain nombre de recommandations visant à améliorer l'application de la convention. En outre, en 2014, notre commission et l'Assemblée se sont aussi penchées sur l'application de l'article 12 de la convention (qui réaffirme les droits des États Parties d'accorder une grâce ou une amnistie) dans le contexte du cas de M. Ramil Safarov, un militaire azerbaïdjanais qui avait été condamné en Hongrie pour le meurtre d'un militaire arménien pendant une manifestation du «Partenariat pour la Paix» de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et qui avait été transféré dans son pays d'origine après avoir purgé une partie de la peine et libéré juste après son retour⁹.

3. Paragraphe 9 du [Rapport explicatif à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées](#).

4. Voir l'article 19 de la convention.

5. https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/112/signatures?p_auth=J041WoQ4.

6. Voir le préambule au Protocole additionnel.

7. https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/167/signatures?p_auth=J041WoQ4.

8. Doc. 9117.

9. Rapport sur les «Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE n° 112)», Doc. 13540 (rapporteur: M. Christopher Chope, Royaume-Uni, GDE). Voir aussi la [Résolution 2022 \(2014\)](#), la [Recommandation 2057 \(2014\)](#), ainsi que la réponse du Comité des Ministres adoptée à la 1235^e réunion des Délégués des Ministres (15-16 septembre 2015), Doc. 13877.

6. Dans sa [Recommandation 1527 \(2001\)](#), l'Assemblée a demandé au Comité des Ministres d'élaborer une nouvelle recommandation aux États membres sur l'interprétation et l'application de la convention, notamment dans le but «d'inviter instamment les États contractants à porter la plus grande attention aux liens familiaux et aux relations personnelles du détenu lorsqu'ils examinent une demande de transfèrement» et «d'engager les États contractants à respecter le droit de consentement des détenus afin d'éviter les transfèrements forcés qui sont contraires à l'esprit humanitaire de la Convention»¹⁰. Dans sa réponse à cette recommandation, le Comité des Ministres a souligné que la convention s'appliquait au cas par cas et a estimé que les liens familiaux pouvaient constituer un critère adéquat, mais que ce n'était pas «un facteur déterminant dans tous les cas», le critère de domicile de la résidence habituelle étant plus approprié. Quant à la question du consentement des détenus, il a rappelé que le Protocole additionnel prévoyait des cas dans lesquels il était possible de transférer des détenus sans leur accord¹¹.

7. Le projet de protocole portant amendement au Protocole additionnel vise principalement à apporter des modifications à ce dernier en vue de résoudre certaines difficultés identifiées par les Parties. Ces modifications consistent notamment à régler deux cas différents: 1) élargir la portée de l'article 2 du Protocole additionnel aux situations où la personne ayant fait l'objet d'une condamnation définitive ne s'est pas échappée mais est retournée librement dans le pays de sa nationalité; et 2) de supprimer le lien de causalité entre l'arrêté d'expulsion ou de reconduite à la frontière et la condamnation (article 3.1)¹². En outre, le projet de protocole portant amendement au Protocole additionnel vise à élargir la portée de l'article 3.3.a (qui prévoit que l'État de condamnation doit fournir à l'État d'exécution un avis de la personne condamnée) à des situations où la personne condamnée refuse de donner son avis sur le transfèrement: l'État de condamnation devra alors fournir à l'État d'exécution une déclaration indiquant que la personne condamnée refuse de donner un avis à cet égard. Deux autres modifications proposées à l'article 3.4 du Protocole additionnel sont de nature purement procédurale et visent à introduire un délai de 90 jours pour la prise de décision concernant l'application de la «règle de la spécialité»¹³ (article 3.4.a) et à réduire le délai de l'immunité de poursuites, lié à ce dernier principe, de 45 jours à 30 jours (article 3.4.b).

8. Le premier cas de figure mentionné au paragraphe précédent, à savoir une situation dans laquelle la personne condamnée est retournée librement dans le pays de sa nationalité, semble ne pas poser de problèmes, vu que la personne en question décide elle-même de retourner dans son pays. Le deuxième cas de figure – celui d'une personne condamnée contre laquelle une mesure d'expulsion a été prononcée sans lien direct avec la condamnation – peut entraîner des situations plus complexes, car la personne condamnée n'a pas toujours envie de retourner dans le pays de sa nationalité. Néanmoins, elle devra quitter le territoire de l'État de condamnation même après avoir purgé la peine.

9. Il convient de souligner qu'un transfèrement réalisé en lien avec une décision d'expulsion ne peut avoir lieu qu'après l'épuisement de toutes les voies de recours internes contre la mesure d'expulsion¹⁴. En outre, le Protocole additionnel prévoit clairement qu'un tel transfèrement ne peut être réalisé que sur la demande de l'État de condamnation et avec l'accord de l'État d'exécution (article 3.1); en outre, l'État d'exécution est obligé de prendre en considération l'avis de la personne condamnée (article 3.2; cela est particulièrement pertinent dans le cas des personnes qui possèdent plusieurs nationalités). Le projet de protocole amendant le Protocole additionnel ne modifie pas ces règles; il apporte seulement une modification procédurale obligeant l'État de condamnation à fournir à l'État d'exécution une déclaration indiquant, le cas échéant, que la personne condamnée refuse de donner son avis à cet égard. Aussi bien le rapport explicatif au Protocole additionnel que le rapport explicatif annexé au projet de Protocole portant amendement au Protocole

10. Paragraphe 9.3.h et i de la recommandation.

11. [Doc. 9670](#), réponse du Comité des Ministres adoptée à la 825^e réunion des Délégués des Ministres (22 janvier 2003).

12. Voir l'article 3.1 du Protocole additionnel: «Sur demande de l'État de condamnation, l'État d'exécution peut, sous réserve de l'application des dispositions de cet article, donner son accord au transfèrement d'une personne condamnée sans le consentement de cette dernière lorsque la condamnation prononcée à l'encontre de celle-ci, ou une décision administrative prise à la suite de cette condamnation, comportent une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière ou toute autre mesure en vertu de laquelle cette personne, une fois mise en liberté, ne sera plus admise à séjourner sur le territoire de l'État de condamnation.» La modification consisterait donc à supprimer les mots «prise à la suite de cette condamnation».

13. Ce principe accorde à toute personne condamnée qui a été transférée en conformité avec l'article 3 du Protocole additionnel l'immunité contre toute poursuite pour tout délit qu'elle aurait commis avant son transfèrement et qui serait autre que le délit lui ayant valu la condamnation à exécuter; néanmoins, l'article 3.4 prévoit des exceptions à cette règle. Voir notamment le [Rapport explicatif au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées](#), paragraphe 31.

14. Voir paragraphe 23 du rapport explicatif au Protocole additionnel et paragraphe 29 du rapport explicatif annexé au projet de protocole amendant le Protocole additionnel.

additionnel rappellent que toute expulsion ne peut se faire que dans le respect de l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 117), qui requiert des garanties procédurales en cas d'expulsion d'un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un État Partie¹⁵.

10. Le retour d'une personne condamnée vers son pays d'origine sans son consentement, sur la base d'une décision de quitter le territoire de l'État de condamnation, peut soulever certaines questions sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme (ETS n° 5), notamment l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), l'article 5.1.a (privation arbitraire de liberté, notamment dans des cas où le requérant risque de purger une peine plus longue que celle qu'il purgerait dans l'État de condamnation), l'article 6 (droit à un procès équitable), l'article 7 (nullum crimen, nulla poena sine lege), l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), l'article 13 (droit à un recours effectif) et l'article 1 du Protocole n° 7 (garanties procédurales en cas d'expulsion) ainsi que l'article 4 du Protocole n° 7 (droit à ne pas être jugé ou puni deux fois; ce droit peut être en jeu dans des affaires où une mesure d'expulsion est prononcée à l'encontre d'un étranger qui a déjà purgé sa peine). Étant donné qu'à ce jour le Protocole additionnel n'a été ratifié que par des États membres du Conseil de l'Europe, à l'heure actuelle le transfèrement sans le consentement de la personne condamnée ne peut avoir lieu qu'entre États membres du Conseil de l'Europe et ces derniers sont obligés de respecter la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'hypothèse où le Protocole additionnel aurait été ratifié par des États non membres du Conseil de l'Europe et un détenu serait transféré vers un État tiers où il risquerait d'être soumis à la torture ou des traitements inhumains, l'État de condamnation serait tenu responsable d'une éventuelle violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁶.

11. La Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a examiné plusieurs affaires concernant le transfèrement des personnes condamnées¹⁷. Dans l'affaire *Veermäe c. Finlande*, elle a souligné qu'«établir un principe strict selon lequel la peine purgée dans le pays d'exécution ne doit pas être plus lourde que la peine qui aurait été subie dans le pays de condamnation irait (...) à l'encontre de la tendance actuelle au renforcement de la coopération internationale dans le domaine judiciaire, en principe favorable aux personnes concernées et dont la Convention sur le transfèrement est un exemple»¹⁸. Elle a examiné des cas dans lesquels les requérants avaient été renvoyés dans leur pays d'origine suite à des décisions de transfèrement de peines prises sur la base de l'article 2¹⁹ ou de l'article 3 du Protocole additionnel et se sont plaints notamment en invoquant les mauvaises conditions dans les prisons²⁰, des exigences plus restrictives pour obtenir une libération conditionnelle dans leur pays d'origine²¹ ou des peines non prévues par la législation de ce dernier²². Dans l'affaire *Csoszanszki c. Suède*²³, la Cour a rappelé notamment que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'appliquait ni aux procédures d'expulsion²⁴ ni aux procédures concernant l'exécution des peines²⁵ et que la Convention ne garantissait pas de droit à la libération conditionnelle ou de droit à purger sa peine de prison selon un régime particulier.

12. Pour conclure, même si le transfèrement des personnes condamnées peut, dans certaines circonstances, soulever des problèmes sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme a très rarement constaté des violations de la Convention dans des affaires concernant l'application du Protocole additionnel. A plusieurs reprises, elle avait conclu que les griefs des personnes transférées étaient manifestement mal fondés ou irrecevables *ratione materiae*. Les modifications proposées dans le projet du Protocole portant amendement au Protocole additionnel n'apportent que quelques nouveaux éléments visant à améliorer l'application pratique de la Convention. Elles ont été dans l'ensemble soigneusement rédigées par le Comité européen pour les problèmes criminels

15. Voir paragraphe 30 et paragraphe 36 respectivement.

16. Voir notamment *Soering c. Royaume-Uni*, Requête n° 14038/88, arrêt du 7 juillet 1989.

17. Voir notamment *Smith c. Allemagne*, Requête n° 27801/05, arrêt du 1^{er} avril 2010; *Buijen c. Allemagne*, Requête n° 27804/05, arrêt du 1^{er} avril 2010, ou *Groni c. Albanie*, Requête n° 25336/04, arrêt du 7 juillet 2009.

18. *Veermäe c. Finlande*, Requête n° 38704/03, décision du 15 mars 2005, p. 11. Voir aussi *Drozd et Janousek c. France et Espagne*, Requête n° 38704/03, arrêt du 26 juin 1992, paragraphe 110.

19. *Garkavyy v. Ukraine*, Requête n° 25978/07, arrêt du 18 février 2010. Dans cette affaire, les autorités ukrainiennes ont appliqué le Protocole additionnel sans la demande des autorités tchèques et malgré le fait que le requérant avait été condamné par contumace (en général, la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à ce genre de condamnation). La Cour a conclu à une violation de l'article 5.1 de la Convention.

20. Voir notamment *Veermäe c. Finlande* (voir note de bas de page 18), et *Csoszanszki c. Suède*, Requête n° 22318/02, décision du 27 juin 2006.

21. *Ibid.*

22. *Müller c. République tchèque*, Requête n° 48058/09, décision du 6 septembre 2011.

23. *Csoszanszki c. Suède* (voir note de bas de page 20).

24. Voir aussi *Maaouia c. France*, Requête n° 39652/98, arrêt du 5 octobre 2000 (Grande Chambre), paragraphes 33-41.

25. Voir aussi *Aydin c. Turquie*, Requête n° 41954/98, décision du 14 septembre 2000.

(CDPC) et son Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes dans le domaine pénal (PC-OC), sous la tutelle du Comité des Ministres, et sont parfaitement motivées. Elles devraient effectivement contribuer à rationaliser et moderniser le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées et il convient de les accueillir favorablement dans leur intégralité.