



Doc. 14997

15 octobre 2019

La réforme d'Interpol et les procédures d'extradition: renforcer la confiance en luttant contre les abus

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Aleksander POČIEJ, Pologne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La coopération internationale en matière pénale est d'une importance fondamentale. Face à des criminels qui profitent de la réduction des contrôles aux frontières en Europe pour échapper à la justice de leur propre pays et transférer des avoirs illicites à l'étranger, les États doivent réagir en coopérant efficacement les uns avec les autres pour faire respecter l'État de droit.

Il convient de trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de la prévention de l'impunité des auteurs de graves infractions, qui constituent généralement elles-mêmes des violations des droits de l'homme, et les droits de la personne visée par une demande d'extradition, qui ne doit pas courir de risque grave de faire l'objet d'un déni de justice flagrant, de peines cruelles et inhumaines et/ou de traitement discriminatoire pour des motifs d'ordre politique, racial, ethnique ou religieux.

La coopération internationale en matière pénale exige un degré élevé de confiance mutuelle, basée sur des normes et des pratiques communes. Mais le détournement des mécanismes de coopération internationale à des fins politiques ou de corruption détruit cette confiance.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme souligne le rôle crucial joué par Interpol dans la lutte contre l'impunité. Elle se félicite de la mise en œuvre par Interpol de nombreuses recommandations formulées par l'Assemblée dans son rapport de 2017, qui visaient à renforcer le système d'Interpol et à lutter contre l'usage abusif des notices rouges et des diffusions. Des mesures supplémentaires doivent toutefois être prises pour améliorer la transparence de l'action d'Interpol ou renforcer l'obligation de rendre des comptes des États qui font fréquemment un usage abusif des instruments d'Interpol.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14315](#), Renvoi 4306 du 30 juin 2017.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. Aleksander Pocij, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Les normes en vigueur du Conseil de l'Europe qui régissent l'extradition	7
2.1. La Convention européenne d'extradition de 1957	7
2.2. Décisions du Comité des Ministres	9
2.3. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	10
3. Le mandat d'arrêt européen (MAE) du point de vue des droits de l'homme	14
3.1. La spécificité du MAE	14
3.2. Considérations relatives aux droits de l'homme limitant la mise en œuvre automatique	15
3.3. Le MAE et l'article 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE)	15
3.4. Les tentatives infructueuses de l'Espagne pour obtenir l'extradition des dirigeants catalans exilés	16
4. Réforme d'Interpol: évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée	16
5. Conclusions	18

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire insiste sur l'importance fondamentale de la coopération internationale en matière pénale. Face à des criminels qui profitent de la réduction des contrôles aux frontières en Europe pour échapper à la justice de leur propre pays et transférer des avoirs illicites à l'étranger, les États doivent réagir en coopérant efficacement les uns avec les autres pour faire respecter l'État de droit.

2. Le principal instrument juridique du Conseil de l'Europe dans ce domaine est la Convention européenne d'extradition de 1957 (STE n° 24), mise à jour par quatre protocoles additionnels en 1975, 1978, 2010 et 2012 (STCE n° 086, 098, 209 et 212). Son fonctionnement pratique est appuyé par le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC). Le principal objectif poursuivi par les Parties à la convention est de faciliter autant que faire se peut l'extradition, afin de prévenir l'impunité des criminels qui fuient à l'étranger.

3. Il convient de trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de la prévention de l'impunité des auteurs de graves infractions, qui constituent généralement elles-mêmes des violations des droits de l'homme, et les droits de la personne visée par une demande d'extradition, qui ne doit pas courir de risque grave de faire l'objet d'un déni de justice flagrant, de peines cruelles et inhumaines et/ou de traitement discriminatoire pour des motifs d'ordre politique, racial, ethnique ou religieux.

4. La coopération internationale en matière pénale exige un degré élevé de confiance mutuelle, basée sur des normes et des pratiques communes. La confiance s'établit au fil du temps et non sans efforts entre des collègues compétents de différents pays qui apprennent à se connaître et à se respecter mutuellement grâce à leur professionnalisme et à leur intégrité, pour finalement construire des succès ensemble. Mais la confiance peut se perdre rapidement et facilement, surtout en cas de détournement des mécanismes de coopération internationale à des fins politiques ou de corruption.

5. L'Assemblée note par ailleurs que les procédures d'extradition sont souvent déclenchées par une notice rouge ou une diffusion d'Interpol. Dans sa [Résolution 2161 \(2017\)](#) «Recours abusif au système d'Interpol: nécessité de garanties légales plus strictes», l'Assemblée reconnaît le rôle essentiel joué par Interpol dans la lutte contre l'impunité. Pour autant, l'Assemblée constate que les procédures d'Interpol font souvent l'objet de détournements à des fins politiques ou de corruption par certains pays. Elle a donc soumis plusieurs propositions de réformes concrètes pour renforcer le système d'Interpol.

6. L'Assemblée se félicite aujourd'hui de ce que nombre de ses propositions ont déjà été mises en œuvre par Interpol, ou sont en passe de l'être, à savoir:

6.1. les nouvelles notices rouges et diffusions sont vérifiées par une équipe spéciale pluridisciplinaire du Secrétariat général d'Interpol avant d'être transmises aux bureaux centraux nationaux (BCN);

6.2. le travail de vérification des anciennes notices rouges autorisées avant la mise en place du contrôle de conformité en 2016 et qui sont toujours visibles dans les bases de données d'Interpol a commencé;

6.3. un responsable de la protection des données a été nommé au sein d'Interpol; il est placé sous l'autorité directe du Secrétaire général;

6.4. la Commission de contrôle des fichiers d'Interpol (CCF), qui peut être saisie par toute personne visée par une notice ou une diffusion, a été renforcée par son nouveau Statut entré en vigueur en mars 2017. Ce nouveau Statut a notamment permis:

6.4.1. d'améliorer la réactivité de la CCF grâce à l'accroissement de ses ressources;

6.4.2. de rendre ses décisions contraignantes pour Interpol: lorsqu'une notice rouge est jugée non conforme au Statut ou aux règlements d'Interpol, elle doit être supprimée par le Secrétariat général;

6.4.3. de motiver ses décisions et d'en publier des extraits permettant de mieux comprendre l'interprétation des règlements pertinents;

6.4.4. de renforcer l'indépendance de la CCF grâce à l'instauration d'une séparation effective entre le Secrétariat général d'Interpol et le secrétariat de la CCF;

6.4.5. de contraindre ses membres à se dessaisir des cas où ils sont ressortissants du pays d'où proviennent les données contestées par un demandeur;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 27 juin 2019.

- 6.5. une «Politique à l'égard des réfugiés» a été adoptée et publiée par Interpol en septembre 2017, dans le but de prévenir l'émission de notices rouges et de diffusions à l'encontre de personnes ayant le statut de réfugié en vertu des Conventions de Genève;
- 6.6. un «recueil de pratiques» concernant l'article 3 de son Statut (relatif à la neutralité politique, militaire, religieuse ou raciale) a été publié sur le site internet d'Interpol.
7. Toutefois, l'Assemblée note également avec regret qu'un certain nombre de recommandations n'ont pas encore été mises en application, en particulier celles qui visent à améliorer la transparence des travaux d'Interpol ou à renforcer la responsabilité des États dont le BCN fait une utilisation abusive des instruments d'Interpol.
8. Concernant l'amélioration des procédures d'extradition en général, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à participer activement aux activités de coopération menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine pénal, en particulier le PC-OC. Il s'agit surtout de mettre en œuvre les bonnes pratiques et d'éviter les problèmes recensés par le PC-OC, notamment:
 - 8.1. en qualité de Partie requise, en traitant les demandes d'extradition en temps opportun, dans un esprit de coopération et axé sur les résultats, et en demandant rapidement des informations complémentaires ou des éclaircissements, le cas échéant;
 - 8.2. en qualité de Partie requérante, en fournissant des informations suffisamment détaillées sur la personne visée par la demande d'extradition, le crime présumé et les éléments de preuve établissant un lien entre ladite personne et le crime allégué; et en apportant rapidement des réponses pertinentes et bien documentées à toute demande d'information supplémentaire ou d'éclaircissement formulée par la Partie requise;
 - 8.3. en se tenant au fait de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en utilisant les outils mis à disposition par le PC-OC;
 - 8.4. en refusant toute extradition qui pourrait exposer la personne extradée à un risque grave de déni de justice flagrant, de peines cruelles et inhumaines ou de traitements discriminatoires motivés par des considérations politiques, raciales, ethniques ou religieuses;
 - 8.5. en ne se fiant aux assurances diplomatiques de l'État requérant que si elles sont spécifiques, données par une autorité ayant le pouvoir de les faire respecter et crédibles au vu de la durée et de la solidité des relations bilatérales entre l'État requis et l'État requérant et du respect antérieur des assurances similaires données par l'État requérant; si l'État requérant dispose d'un système efficace de protection contre la torture; et si le respect des assurances précédemment données peut être objectivement vérifié par des mécanismes diplomatiques ou d'autres mécanismes de contrôle;
 - 8.6. en s'abstenant de présenter des demandes d'extradition, y compris des mandats d'arrêt européens (MAE), lorsque l'extradition semble disproportionnée par rapport à la gravité du crime allégué et à la peine encourue; tel serait normalement le cas lorsque la détention provisoire est jugée inappropriée dans des circonstances similaires dans l'un ou l'autre des États concernés par la procédure d'extradition.
9. Concernant le processus de réforme d'Interpol, l'Assemblée appelle
 - 9.1. Interpol:
 - 9.1.1. à améliorer la transparence en communiquant des données qui permettent d'évaluer l'efficacité de ses mécanismes de contrôle, notamment les statistiques annuelles sur les demandes de notices rouges reçues et refusées, les appels introduits auprès de la CCF et rendus en faveur ou à l'encontre des demandeurs, avec une ventilation par pays; en publiant un «recueil de pratiques» sur l'interprétation de l'article 2 du Statut d'Interpol;
 - 9.1.2. à améliorer les vérifications préalables et postérieures des notices rouges et diffusions, en étudiant avec un soin particulier les demandes répétées, celles qui n'ont pas donné lieu à des extraditions ou à des demandes d'extradition dans un délai raisonnable et celles soumises par des BCN auteurs de nombreuses demandes abusives; et en facturant aux pays responsables les coûts supplémentaires occasionnés;
 - 9.1.3. à assurer un contrôle plus efficace des informations qui transitent par son système de communication en exigeant des BCN qu'ils suppriment les données de leurs bases de données nationales suite à la décision de la CCF ou du Secrétariat général de supprimer une notice ou une diffusion, et qu'ils confirment cette suppression dans le délai prescrit;

- 9.1.4. à renforcer davantage la procédure de recours de la CCF en la rendant plus rapide, plus interactive et plus transparente;
 - 9.1.5. à envisager la création d'un organe d'appel indépendant pour contester les décisions de la CCF, à l'instar d'un ombudsman, qui pourrait également formuler des recommandations pour améliorer encore les méthodes de travail d'Interpol;
 - 9.1.6. à mettre en place un fonds d'indemnisation des victimes de notices rouges et de diffusions injustifiées, financé par les États membres à proportion du nombre de telles notices et diffusions émises par leur BCN;
- 9.2. tous les États membres du Conseil de l'Europe à montrer l'exemple d'une bonne coopération:
- 9.2.1. en mettant à la disposition d'Interpol toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour améliorer la qualité et la rapidité d'exécution des contrôles de conformité préalables et de l'examen a posteriori par la CCF; en particulier, fournir un financement accru, ciblé et réservé au Groupe de travail sur les notices et diffusions et à la CCF;
 - 9.2.2. en s'assurant que les demandes de notices rouges et de diffusions qu'ils soumettent à Interpol soient extrêmement claires quant à l'identification de la personne visée, la description des faits et leur qualification juridique et les éléments de preuve liant la personne visée au délit présumé;
 - 9.2.3. en informant rapidement Interpol de tout fait pertinent concernant une personne visée, tel que l'octroi du statut de réfugié, à condition que la personne concernée y consente;
 - 9.2.4. en donnant suite aux notices rouges par des demandes d'extradition en temps utile et en retirant les notices rouges lorsque l'extradition n'est pas possible dans un délai raisonnable;
 - 9.2.5. en respectant les décisions de la CCF, en veillant à ce que tous les exemplaires des notices rouges ou des diffusions considérées comme injustifiées par la CCF soient également supprimés de leurs bases de données nationales;
 - 9.2.6. en participant, en collaboration avec l'Union européenne, à l'élaboration d'un recueil de bonnes pratiques entre les États membres sur la manière de donner suite aux notices rouges et aux diffusions, notamment de mesures concrètes pour évaluer les risques et appliquer des normes cohérentes en matière de droits de l'homme;
 - 9.2.7. en usant de leur influence au sein d'Interpol pour appuyer la mise en œuvre d'améliorations supplémentaires, afin qu'Interpol respecte pleinement les droits de l'homme et l'État de droit, tout en demeurant un outil efficace de coopération policière internationale.

B. Exposé des motifs par M. Aleksander Pocij, rapporteur

1. Introduction

1. La proposition de résolution sur laquelle se fonde le présent rapport relève la nécessité de prévenir les abus de procédure dans les demandes d'extradition en Europe: «Il semblerait que certains États membres ont pris des décisions d'extradition suite à des condamnations résultant de procès soupçonnés d'être à motivation politique. [...] [et que] les médias présentent de manière alarmante l'application, qui s'accompagnerait d'abus, du système de mandat d'arrêt européen et des notices rouges d'Interpol par les gouvernements de certains États membres désireux d'extrader de prétendus criminels».

2. Dans sa [Résolution 2161 \(2017\)](#) «Détournement du système d'Interpol: nécessité de garanties légales plus strictes»³, l'Assemblée constate que certains États détournent le système des notices rouges dans le but de persécuter leurs opposants politiques à l'étranger et adresse un certain nombre de recommandations concrètes à la fois aux États membres et à Interpol, qui visent à améliorer le flux d'informations et à renforcer les mécanismes de filtrage et de recours à Interpol, afin de garantir que les demandes abusives soient moins susceptibles de porter atteinte aux droits des personnes innocentes à l'avenir.

3. Il convient de noter d'emblée que le processus de réforme d'Interpol, guidé par les travaux antérieurs de l'Assemblée, a en effet abouti à la mise en place de contrôles plus stricts de la conformité des demandes de notices rouges. Certains gouvernements ont réagi en recourant plutôt à la «diffusion d'avis de recherche». Ce mécanisme permet la publication sélective, via le réseau d'Interpol, de demandes bilatérales ou multilatérales d'arrestation d'une personne visée. Bien que la [Résolution 2161 \(2017\)](#) mentionne uniquement les notices rouges, il est évident que ces «diffusions» doivent également être soumises à des contrôles de conformité. J'ai appris que c'était effectivement le cas aujourd'hui, même si le grand nombre et la nature urgente des diffusions représentent un véritable défi.

4. Le lien entre l'émission d'une notice rouge (ou la diffusion d'un avis de recherche) par Interpol et l'arrestation de la personne visée dans un autre État puis son extradition vers l'État requérant dépend du droit national et varie considérablement d'un État à l'autre, même entre les États membres du Conseil de l'Europe. Mais le détournement des notices rouges et des diffusions d'avis de recherche augmente indéniablement le risque d'extraditions abusives, raison pour laquelle la proposition de résolution inclut à juste titre dans son champ d'application le recours apparemment abusif aux instruments d'Interpol.

5. Le Conseil de l'Europe intervient dans la définition des normes juridiques qui régissent les demandes d'extradition entre les États européens. La Convention européenne d'extradition de 1957 (STE n° 24) a été actualisée par quatre protocoles additionnels ouverts à signature en 1975, 1978, 2010 et 2012 (STCE n° 086, 098, 209 et 212), et a obtenu un grand nombre de ratifications (50, dont l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, Israël, l'Afrique du Sud et la Corée du Sud). L'Union européenne a néanmoins adopté sa propre convention, à savoir la Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, en grande partie remplacée depuis le 1^{er} janvier 2004 par la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen (MAE), qui prévoit des procédures de remise simplifiées entre États membres de l'Union européenne. Comme l'indique la proposition de résolution sur laquelle se fonde le présent rapport, le système de MAE a également donné lieu à des allégations d'abus.

6. Il ressort de la Convention européenne d'extradition, de ses protocoles additionnels et des procédures des organes intergouvernementaux compétents (en particulier le Comité des Ministres et le Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal, PC-OC) que l'objectif principal poursuivi par les Parties à la convention était et demeure de faciliter autant que possible l'extradition, afin de prévenir l'impunité des criminels qui s'enfuient à l'étranger. L'Assemblée a par ailleurs reconnu à maintes reprises la lutte contre l'impunité comme un objectif politique important de la coopération internationale dans le domaine pénal⁴.

3. Voir le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, [Doc. 14277](#) du 29 mars 2017 (rapporteur : M. Bernd Fabritius, Allemagne, PPE/DC).

4. Voir, par exemple, le rapport sur « La situation des droits de l'homme en Europe : la nécessité d'éradiquer l'impunité », [Doc. 11934](#) du 3 juin 2009 (rapporteuse: Mme Herta Däubler-Gmelin, Allemagne, SOC), celui sur les « Recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord », [Doc. 12276](#) du 4 juin 2010 (rapporteur: M. Dick Marty, Suisse, ADLE), et celui sur « Les droits de l'homme dans le Caucase du Nord : quelles suites donner à la [Résolution 1738 \(2010\)](#) ? », [Doc. 14083](#) du 8 juin 2016 (rapporteur: M. Michael McNamara (Irlande, SOC)).

7. Mais comme le montrent les violations constatées par la Cour européenne des droits de l'homme dans de nombreuses affaires d'extradition, il convient de trouver un juste équilibre entre l'intérêt légitime de la prévention de l'impunité des auteurs de graves infractions, qui constituent généralement elles-mêmes des violations des droits de l'homme, et les droits de la personne visée par une demande d'extradition, qui ne doit pas courir de risque grave de faire l'objet d'un déni de justice flagrant, de peines cruelles ou inhumaines et/ou de traitement discriminatoire pour des motifs politiques, raciaux, ethniques ou religieux. Comme l'a fait remarquer le juge Johannes Silvis de la Cour européenne des droits de l'homme, «l'expérience montre par conséquent amplement que l'interface entre les droits de l'homme et l'extradition est un lieu de "tension" entre les fonctions de protection et de coopération de cette forme d'aide judiciaire internationale»⁵. Il ne faut pas non plus oublier que certains criminels ont les moyens d'engager des avocats de haut vol qui usent et parfois abusent du système de la Convention en contestant systématiquement les demandes d'extradition pour échapper à la justice.

8. En théorie, il n'y a pas de conflit entre la lutte contre l'impunité et la protection des droits des personnes visées par les demandes d'extradition: la lutte contre l'impunité ne nécessite ni la punition d'innocents, ni le recours à des procédures discriminatoires manifestement iniques, encore moins le recours à des peines cruelles et inhumaines, comme la peine de mort – bien au contraire: l'Assemblée a constaté à de nombreuses occasions que ces violations portaient atteinte à la lutte contre l'impunité, au lieu de la promouvoir.

9. Mais en pratique, tout dépend des faits de chaque affaire. Il est souvent difficile pour les autorités compétentes qui se prononcent sur les extraditions de comprendre parfaitement le contexte de chaque demande, ses véritables motivations et le risque réel de procédure manifestement inique. La coopération internationale en matière pénale repose en général sur un minimum de confiance entre les acteurs des différents États. La confiance s'établit lentement, au fil du temps et non sans difficultés entre des collègues qui apprennent à se connaître et à se respecter mutuellement grâce à leur professionnalisme et à leur intégrité, pour finalement construire des succès ensemble. Mais la confiance se perd rapidement et facilement, surtout en cas de détournement des mécanismes de coopération internationale à des fins politiques ou de corruption. Et cela s'applique bien entendu également au contexte de l'extradition.

10. J'aimerais rappeler dans le présent rapport les normes en vigueur du Conseil de l'Europe qui régissent l'extradition et expliquer les aspects relatifs aux droits de l'homme du mandat d'arrêt européen, qui est applicable aux États membres de l'Union européenne. Enfin, et surtout, je souhaite évaluer brièvement les réformes menées à ce jour par Interpol pour mettre fin à l'utilisation abusive des procédures de notices rouges et de diffusions, à la lumière des propositions formulées par l'Assemblée dans sa [Résolution 2161 \(2017\)](#).

2. Les normes en vigueur du Conseil de l'Europe qui régissent l'extradition

11. Les normes du Conseil de l'Europe qui régissent l'extradition figurent dans la convention de 1957 et ses protocoles additionnels, dans les résolutions et recommandations du Comité des Ministres sur ce sujet et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

2.1. La Convention européenne d'extradition de 1957

12. La Convention européenne d'extradition de 1957 pose pour principe que les Parties contractantes sont tenues d'extrader réciproquement les suspects, sous réserve que certaines conditions soient réunies (article 1). L'article 3 précise dans les termes suivants que l'extradition n'est pas accordée pour les «infractions politiques»:

«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.

La même règle s'appliquera si la Partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir un individu pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cet individu risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons.

Pour l'application de la présente Convention, l'attentat à la vie d'un chef d'État ou d'un membre de sa famille ne sera pas considéré comme une infraction politique».

5. Johannes Silvis, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, *Extradition and Human Rights, Diplomatic assurances and Human Rights in the Extradition Context*, présentation du 20 mai 2014 à l'occasion de la réunion du PC-OC à Strasbourg, disponible sur : <https://rm.coe.int/168048bdaf>

13. Selon le Rapport explicatif, l'article 3 autorise la Partie requise à apprécier si l'infraction est politique ou non; cela vaut également pour les «raisons sérieuses de croire» qu'une demande a été faite à des fins discriminatoires.

14. Les extraditions pour infraction militaire et pour infraction fiscale sont, respectivement, exclues et soumises à restriction (articles 4 et 5).

15. Pour ce qui est des infractions terroristes, l'article 3 de la convention de 1957 est modifié entre les Parties contractantes par l'article 20 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196). Cette dernière énonce le principe général «extrader ou poursuivre», qui oblige la Partie sur le territoire de laquelle l'auteur présumé de l'infraction est présent, soit à extrader cette personne, soit, «sans aucune exception, que l'infraction ait été ou non commise sur son territoire», à soumettre l'affaire sans retard excessif à ses autorités compétentes à des fins de poursuites. L'article 20 apporte un important correctif à l'article 3 de la Convention d'extradition de 1957, en précisant qu'aucune des infractions terroristes mentionnées dans cette convention ne sera considérée, pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire, «comme une infraction politique ou comme une infraction connexe à une infraction politique, ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques».

16. Le correctif de l'article 3 de la Convention d'extradition par l'article 20 de la Convention pour la prévention du terrorisme est à son tour corrigé par l'article 21 de cette dernière convention, qui porte sur la «Clause de discrimination». En vertu de l'article 21 (1),

«aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader [...] si la Partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition [...] a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons».

17. En outre, l'article 21 (2) et (3) prévoit que «aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants», ou à la peine de mort ou à une peine d'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de remise de peine (lorsque la législation de la Partie requise ne permet pas la peine d'emprisonnement à perpétuité), sauf si la Partie requise a l'obligation, en vertu des traités d'extradition applicables, d'extrader dès lors que la Partie requérante donne des assurances jugées suffisantes que l'intéressé ne sera pas soumis à cette peine. La peine capitale est déjà reconnue comme un motif de refus d'extradition par la convention de 1957 (article 11).

18. En résumé, les Parties aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe sont en principe tenues d'extrader réciproquement les suspects ou les personnes recherchées pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté (ou, en cas d'infraction terroriste, d'extrader ou de poursuivre elles-mêmes), sauf s'il s'agit de leurs propres ressortissants. Ce principe ne vaut pas pour les infractions «politiques», mais les infractions terroristes ne sont pas considérées comme «politiques». Néanmoins, l'extradition n'est pas exigée lorsque la demande est faite pour des motifs discriminatoires ou lorsque la personne qui en fait l'objet risque de subir la peine de mort ou une peine d'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de remise de peine.

19. La Convention européenne d'extradition de 1957 a été mise à jour et précisée par quatre protocoles additionnels en 1975, 1978, 2010 et 2012. Les trois derniers protocoles additionnels portent sur des questions techniques qui ne sont pas particulièrement préoccupantes pour les risques d'abus. Le premier Protocole limite encore la portée des «infractions politiques» pour lesquelles l'extradition peut être refusée. Outre l'attentat à la vie d'un chef d'État, le premier Protocole exclut les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité du champ d'application des «infractions politiques» et maintient donc l'obligation d'extrader pour ces crimes. En outre, le premier Protocole complète les dispositions de la convention relatives au principe «*ne bis in idem*», à savoir l'article 9, en élargissant le nombre de cas dans lesquels l'extradition d'une personne est interdite lorsque cette personne a déjà été jugée pour l'infraction au titre de laquelle la demande d'extradition est présentée. Le Deuxième Protocole est conçu pour faciliter l'application de la convention sur plusieurs points et dans plusieurs buts, en particulier pour inclure les infractions fiscales dans la catégorie des infractions pour lesquelles une personne peut être extradée au titre de la convention. Ce Protocole contient par ailleurs des dispositions supplémentaires sur les jugements par défaut et sur l'amnistie. Le Troisième Protocole complète la convention en vue de simplifier et d'accélérer la procédure d'extradition lorsque l'individu recherché consent à l'extradition. Enfin, le Quatrième Protocole concerne spécifiquement les questions de prescription, les requêtes et pièces à l'appui, la règle de la spécialité, le transit, la réextradition vers un État tiers et les voies et moyens de communication.

20. La surveillance du fonctionnement pratique de la Convention d'extradition de 1957 et des textes connexes est assurée par le PC-OC, dont les dernières sessions spéciales consacrées à l'extradition se sont tenues en mai 2014⁶ et en juin 2018⁷. En 2014, les points de l'ordre du jour les plus pertinents pour le présent rapport étaient la présentation de M. Johannes Silvis, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, sur le thème «Extradition et droits de l'homme: assurances diplomatiques et droits de l'homme dans le cadre de l'extradition»⁸ et l'atelier sur «Les refus de demandes d'extradition, raisons et solutions pour éviter l'impunité (*aut dedere, aut judicare*)». En juin 2018, une session thématique consacrée au 60^e anniversaire de la Convention proposait des exposés sur les tendances récentes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sur la nécessité et la rédaction des assurances diplomatiques et sur les conséquences de ces assurances sur la durée des procédures d'extradition.

2.2. Décisions du Comité des Ministres

21. À ce jour, le Comité des Ministres a adopté trois recommandations et deux résolutions à l'égard de la Convention d'extradition de 1957. Comme les protocoles additionnels, les décisions du Comité des Ministres concernent principalement des questions pratiques et techniques qui présentent peu d'intérêt pour le présent rapport, à l'exception de la Recommandation n° R(80)9 (voir ci-dessous le paragraphe 24). Par souci d'exhaustivité, elles sont résumées brièvement ci-dessous, dans l'ordre chronologique inverse:

22. La Recommandation n° R(96)9 relative à l'application pratique de la Convention européenne d'extradition (adoptée le 5 septembre 1996 lors de la 572^e réunion des Délégués des Ministres) vise à faciliter la remise de biens dans le cadre de la procédure d'extradition et la procédure à suivre lorsque l'extradition est demandée concurremment par plusieurs États.

23. La Recommandation n° R(86)13 concernant l'application pratique de la Convention européenne d'extradition relative à la détention aux fins d'extradition (adoptée le 16 décembre 1986 lors de la 399^e réunion des Délégués des Ministres) vise à déduire de la peine le temps passé en détention dans l'attente d'une extradition de la même manière que le temps passé en détention provisoire. De plus, le Comité des Ministres encourage la Partie requise à tenir compte de la proportionnalité de la détention dans l'attente d'extradition et recommande à l'ensemble des Parties contractantes de permettre aux victimes d'une détention injustifiée aux fins d'extradition d'obtenir une indemnisation, comme en cas de détention provisoire injustifiée.

24. La Recommandation n° R(80)9 concernant l'extradition vers des États non parties à la Convention européenne des droits de l'homme (adoptée le 27 juin 1980 lors de la 321^e réunion des Délégués des Ministres) préconise aux États membres de ne pas accorder l'extradition «lorsque la demande d'extradition émane d'un État non partie à la Convention européenne des droits de l'homme et qu'il y a des raisons sérieuses de croire que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir l'intéressé pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons» et «de satisfaire à toute mesure provisoire que pourrait indiquer la Commission européenne des droits de l'homme [...], par exemple à une demande tendant à surseoir à la procédure d'extradition en attendant une décision dans l'affaire». La première recommandation reprend la formule déjà applicable entre les États parties à la Convention d'extradition au titre de son article 3 (voir plus haut le paragraphe 12). Mais alors que l'article 3 donne uniquement à la Partie requise le *droit* de refuser l'extradition en cas de demande discriminatoire, le Comité des Ministres franchit un pas supplémentaire et *recommande* concrètement aux États parties de ne pas satisfaire aux demandes qui émanent d'un État non partie à la Convention européenne des droits de l'homme. La deuxième recommandation, si elle mentionne encore la *Commission* européenne des droits de l'homme, préfigure la future jurisprudence de la *Cour* européenne des droits de l'homme sur le caractère contraignant de ses mesures provisoires, qui prévoit bien souvent la suspension de la procédure d'extradition (ou d'expulsion) dans l'attente de la décision de la Cour sur le fond.

6. Voir le programme sur <https://www.coe.int/fr/web/transnational-criminal-justice-pcoc/extradition-special-sessions>.

7. Voir la « Session spéciale pour célébrer le 60^e anniversaire de la Convention européenne d'extradition », 20 juin 2018, Présentations et résumés des tables rondes, Strasbourg, 10 août 2018, PC-OC (2018)05 (anglais seulement).

8. Disponible sur :

<http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048bdaf>.

25. La Résolution (78)43 relative aux réserves formulées au sujet de certaines dispositions de la Convention européenne d'extradition (adoptée le 25 octobre 1978 lors de la 294^e réunion des Délégués des Ministres) recommande aux gouvernements des Parties contractantes à la Convention d'extradition de «limiter la portée des réserves qu'ils ont formulées ou de retirer celles-ci, eu égard aux solutions apportées par les protocoles additionnels».

26. Enfin, la Résolution (75)12 relative à l'application pratique de la Convention européenne d'extradition (adoptée le 21 mai 1975 lors de la 245^e réunion des Délégués des Ministres) recommande aux Parties contractantes, s'il s'agit d'un mineur de moins de 18 ans, de tenir compte des intérêts du mineur et de rechercher un accord sur les mesures les plus adaptées pour éviter d'entraver sa réinsertion sociale. De plus, la résolution concerne les questions abordées par les protocoles additionnels ultérieurs (prise en compte du temps passé en détention aux fins d'extradition et immunité de poursuites ou de peine en raison de la prescription).

2.3. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

27. Comme nous l'avons vu, les conventions traitant spécifiquement des questions d'extradition visent essentiellement à *permettre* aux États parties à ces conventions de refuser les demandes d'extradition dans certains cas⁹; tandis que la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour de Strasbourg, *oblige* les États parties à la Convention à refuser des demandes d'extradition lorsque les droits fondamentaux de la personne visée par la demande sont menacés. La Cour a énoncé cette obligation dans plusieurs groupes d'affaires, en interdisant l'extradition pour des motifs relatifs aux droits de l'homme au titre de l'article 2 (risque de mort), de l'article 3 (lorsqu'il existe de sérieuses raisons de penser que l'intéressé court, en cas d'extradition, un risque réel d'être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants), de l'article 5 (si l'intéressé risque d'être privé de façon flagrante de son droit à la liberté), de l'article 6 (si l'intéressé risque d'être privé de façon flagrante de son droit à un procès équitable) et de l'article 8 (lorsque l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale est d'une gravité si exceptionnelle qu'elle l'emporte sur l'importance des motifs de l'extradition).

28. Il convient de noter que la jurisprudence résumée dans le texte qui suit comprend des affaires à la fois d'extradition et d'expulsion. La Cour a expressément indiqué que sa jurisprudence pertinente «devait être considérée comme applicable à la fois à l'extradition et aux autres formes d'éloignement du territoire d'un État contractant», car «la propre jurisprudence de la Cour montre qu'en pratique la différence entre l'extradition et les autres formes d'éloignement peut être très ténue» (voir *Babar et autres c. Royaume-Uni*, 10 avril 2012, paragraphes 176 et 168).

29. Les requêtes introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme contre les mesures d'extradition ou d'expulsion donnent souvent lieu à des mesures provisoires au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour. De fait, la plupart de ces mesures provisoires concernent l'expulsion ou l'extradition et consistent généralement en une suspension de l'expulsion ou de l'extradition du requérant. Les mesures provisoires sont octroyées lorsqu'il existe un risque imminent de préjudice irréparable en lien avec une procédure pendante devant la Cour, sans préjuger de toute décision ultérieure sur la recevabilité ou sur le fond de l'affaire en question. Les mesures provisoires sont habituellement définies de manière à prendre en compte la durée de la procédure engagée devant la Cour et elles peuvent être abandonnées à tout moment sur décision de la Cour¹⁰.

30. Il convient également de noter que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, les garanties d'un procès équitable énoncées à l'article 6 ne s'appliquent *pas* à la procédure d'extradition elle-même, car celle-ci ne porte pas sur le fond de l'affaire pénale et n'implique donc pas «la détermination [...] de toute accusation en matière pénale» au sens de l'article 6¹¹.

9. Les articles 3, (4), 9 et 10 de la Convention d'extradition contiennent aussi des motifs obligatoires de refus d'extradition.

10. Voir la jurisprudence résumée dans la Fiche thématique sur les mesures provisoires de février 2018, publiée par l'Unité de la Presse de la Cour. Les statistiques citées dans cette fiche thématique sont elles aussi intéressantes : en 2017, 70 % des demandes de mesures provisoires octroyées concernaient des affaires d'expulsion ou d'immigration. En 2017, le nombre total de décisions rendues sur les mesures provisoires (1 669) a diminué de 28 % par rapport à 2016 (2 313). La Cour a répondu favorablement aux demandes dans 117 affaires (contre 130 en 2016) et les a rejetées dans 533 affaires (soit -52 % par rapport à 2016).

11. Voir *Ketchum c. Roumanie* (décision du 11 juin 2013, requête n° 15594/11), *Vlas et autres c. Roumanie* (décision du 10 octobre 2017, requête n° 30541/12) et *Findikoglu c. Allemagne* (décision du 7 juin 2016, requête n° 20672/15).

2.3.1. Pas d'extradition en cas de risque de peine inhumaine et dégradante ou de peine de mort

31. L'arrêt de principe de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg sur l'extradition a été rendu dans l'affaire *Soering c. Royaume-Uni* le 7 juillet 1989. En l'espèce, la Cour a conclu pour la première fois que la responsabilité d'un État partie pouvait être engagée s'il extradait une personne susceptible de subir des mauvais traitements dans le pays requérant. La Cour a conclu, même à l'époque où la peine de mort n'était pas encore interdite par le Protocole n° 6 à la Convention, que le risque réel que M. Soering soit condamné à mort et placé dans le tristement célèbre «couloir de la mort» (en violation de l'article 3 de la Convention) devait empêcher son extradition. Le raisonnement de la Cour fait appel aux valeurs fondamentales de la Convention:

«Un État contractant se conduirait d'une manière incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention, ce "patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit" auquel se réfère le Préambule, s'il remettait consciemment un fugitif – pour odieux que puisse être le crime reproché – à un autre État où il existe des motifs sérieux de penser qu'un danger de torture menace l'intéressé.» (Soering, paragraphe 88).

32. La Cour a ensuite reconnu que

«toutes les nations ont un intérêt croissant à voir traduire en justice les délinquants présumés qui fuient à l'étranger. Inversement, la création de havres de sécurité pour fugitifs ne comporterait pas seulement des dangers pour l'État tenu d'abriter la personne protégée: elle tendrait également à saper les fondements de l'extradition» (paragraphe 89).

33. Mais dans l'arrêt *Soering*, la Cour a très clairement tranché le conflit entre, d'une part, l'interdiction absolue de la torture et des traitements inhumains ou dégradants et, d'autre part, l'intérêt général dans le sens duquel va une coopération internationale efficace en matière pénale, en faveur de la première. Le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants prime très nettement sur tout autre intérêt public.

34. Dans l'affaire *Cruz Varas c. Suède* (20 mars 1991), la Cour a énoncé un certain nombre de principes qui doivent guider l'appréciation du risque de mauvais traitements dans un autre État: la Cour apprécie au vu de tous les éléments matériels qui lui sont présentés, voire qu'elle a obtenu de sa propre initiative, s'il y a «des motifs sérieux et avérés» de croire à un «risque réel» de traitements incompatibles avec l'article 3; l'existence d'un tel risque doit être appréciée avant tout au vu des faits connus ou qui devraient être connus de l'État défendeur au moment de l'expulsion ou de l'extradition, et le mauvais traitement redouté doit atteindre un degré minimum de gravité. Dans l'arrêt *Ismailov c. Russie*¹², la Cour a précisé les exigences en matière de preuve lorsqu'il s'agit de démontrer l'existence d'un risque réel de mauvais traitement. D'après la Cour, le requérant n'est pas tenu de fournir une preuve «incontestable», mais seulement de prouver l'existence d'une «forte probabilité».

35. Dans l'affaire *Chahal c. Royaume-Uni* (15 novembre 1996) – un Sikh soupçonné d'être séparatiste dont l'expulsion avait été ordonnée pour des raisons de sécurité nationale – la Cour a conclu que l'article 3 n'offrait pas seulement une protection contre la torture ordonnée par l'État, mais empêchait également l'expulsion lorsque l'État n'exerce qu'un contrôle limité sur les pratiques quotidiennes de ses forces de sécurité (ce qui était notoirement le cas dans la région indienne du Pendjab à l'égard des séparatistes sikhs). Ce principe a été par la suite étendu aux situations dans lesquelles la personne qui fait l'objet de la mesure d'éloignement a des raisons de craindre qu'elle sera maltraitée lorsqu'elle sera aux mains d'acteurs non étatiques. Ainsi, dans le cas *J. K. et autres c. Suède* (GC, 23 août 2016), le requérant, un ancien employé de l'armée américaine en Irak, risquait encore de subir les représailles de l'État islamique ou d'Al Qaïda, puisque la capacité des autorités irakiennes à assurer la protection des personnes à risque devait être considérée comme amoindrie, surtout à l'égard du requérant, qui appartenait à un groupe spécifiquement visé par des acteurs non étatiques violents.

36. Dans l'arrêt *Saadi c. Italie* (GC, 28 février 2008), la Cour a conclu à l'impossibilité de mettre en balance, d'une part, le risque qu'une personne puisse subir des mauvais traitements et, d'autre part, sa dangerosité pour la collectivité si elle était autorisée à rester. La Cour a jugé cette «mise en balance» incompatible avec le caractère absolu de l'article 3. Elle a également jugé insuffisantes les assurances diplomatiques de traitement équitable données par la Colombie dans l'affaire *Klein c. Russie* (1^{er} avril 2010). Il est intéressant de constater qu'en l'espèce le requérant avait été arrêté à Moscou sur le fondement d'une notice rouge d'Interpol, en vue d'être extradé en Colombie.

12. Requête n° 20110/13, arrêt du 17 avril 2014.

37. La Cour relève de nombreuses violations dans les affaires d'extradition et d'expulsion vers les pays d'Asie centrale, comme le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Elle tient compte de l'absence notoire de protection juridique dans ces pays contre la torture, en particulier pour les membres des «groupes à risque», dont l'extradition est demandée sur le fondement d'infractions alléguées aux accents habituellement politiques. Cela dit, la Cour ne s'appuie pas seulement sur les dires du requérant, mais exige des éléments factuels concrets et vérifiables qui relient le requérant à ce «groupe à risque»¹³.

38. La question se pose de savoir si la situation des droits de l'homme et de l'État de droit dans certains États est si grave que l'extradition est toujours exclue. Concernant le Kazakhstan, la Cour a conclu en 2014 dans son arrêt *Oslakov*¹⁴ que la situation, bien que problématique, ne justifiait pas une interdiction totale de l'extradition. Dans son arrêt *Zarmayev* de 2014¹⁵, la Cour a même conclu que les anciens combattants tchéchènes n'étaient pas, d'une manière générale, à risque en Russie. En revanche, dans l'arrêt *Allanazarova* de 2017¹⁶, la Cour a confirmé l'existence d'une interdiction totale d'extradition vers le Turkménistan, car toute personne détenue dans ce pays sur la base d'accusations pénales court un risque réel d'être soumise à la torture ou à des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3.

39. Depuis l'arrêt rendu en 2008 par la Grande Chambre dans l'affaire *Kafkaris c. Grèce*¹⁷, la Cour a également reconnu que la réclusion à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle constituait une peine inhumaine et donc un obstacle possible à l'extradition. La Cour a estimé que pour qu'une peine de réclusion à perpétuité soit compatible avec l'article 3, elle devait pouvoir être réduite non seulement *de jure*, mais également *de facto*. Dans l'arrêt de 2014 *Trabelsi c. Belgique*¹⁸, la Cour a précisé qu'un mécanisme de réexamen devait obliger «les autorités nationales à rechercher, sur la base de critères objectifs et préétablis dont le détenu aurait eu connaissance avec certitude au moment de l'imposition de la peine perpétuelle, si, au cours de l'exécution de sa peine, l'intéressé a tellement évolué et progressé qu'aucun motif légitime d'ordre pénologique ne justifie son maintien en détention».

40. La tendance, à la lumière de la jurisprudence récente, tant dans le contexte national que dans le contexte de l'extradition, semble s'orienter vers un examen de plus en plus rigoureux de la compressibilité de fait de la peine, en particulier lorsque la peine à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle est obligatoire¹⁹.

2.3.2. Pas d'extradition en cas de risque de procès non équitable qui s'apparente à un déni de justice flagrant

41. Dans l'arrêt *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni* (17 janvier 2012), la Cour a conclu à la violation de l'article 6, malgré l'existence d'une série exemplaire «d'assurances diplomatiques» qu'il n'y avait aucun risque de mauvais traitements (voir plus loin, paragraphe 47), parce que le requérant avait des raisons de croire que les juridictions jordaniennes admettraient des éléments de preuve obtenus par la torture auprès de ses complices supposés. La Cour a souligné que «de simples irrégularités ou défauts de garantie au procès qui seraient de nature à emporter violation de l'article 6 s'ils avaient lieu dans l'État contractant lui-même» n'étaient pas suffisants pour constituer une violation de l'article 6 dans une affaire d'extradition. «Il faut qu'il y ait une violation du principe d'équité du procès qui soit tellement grave qu'elle entraîne l'annulation, voire la destruction de l'essence même du droit protégé par cet article». La Cour considère que l'admission d'éléments de preuve obtenus sous la torture équivaldrait à un tel déni de justice qu'elle rendrait le procès immoral et irrégulier, et son issue totalement sujette à caution. Étant donné que l'utilisation de preuves obtenues sous la torture est une pratique largement répandue en Jordanie et que les garanties juridiques offertes par le droit jordanien semblent avoir peu de valeur en pratique, la Cour a estimé que l'expulsion d'Abu Qatada constituerait une violation particulièrement grave de l'article 6, équivalant à un déni flagrant de justice.

42. Le seuil permettant de conclure à un «risque réel de déni de justice flagrant» est beaucoup plus élevé que celui d'une simple violation de l'article 6. Le requérant est tenu de démontrer le caractère «flagrant» du déni de justice auquel il redoute d'être exposé (*Einhorn c. France*, 2001). Dans sa décision *Harkins c. Royaume-Uni* (GC) de 2017 déclarant la requête irrecevable, la Cour donne plusieurs exemples de ce qui constituerait un déni «flagrant» de justice, notamment le déni du droit à une représentation en justice, le

13. Voir l'impressionnante collection de jurisprudence (résumés des faits, des principaux griefs des requérants et des appréciations de la Cour) disponible sur le site internet du PC-OC.

14. *Oshlakov c. Russie*, jugement du 3 avril 2014, requête n° 56662/09.

15. *Zarmayev c. Belgique*, jugement du 27 février 2014, requête n° 35/10.

16. *Allanazarova c. Russie*, jugement du 14 février 2017, requête n° 46721/15.

17. *Kafkaris c. Chypre*, jugement (GC) du 12 février 2008, requête n° 21906/04.

18. *Trabelsi c. Belgique*, jugement du 4 septembre 2014, requête n° 140/10.

19. Voir PC-OC (2018)05, *op.cit.*, page 28.

mépris des droits de la défense et l'utilisation de preuves obtenues sous la torture. Dans le cas d'une condamnation par défaut (*in absentia*), il n'y a pas de déni flagrant de justice si l'État requérant prévoit la possibilité que l'intéressé soit rejugé à sa demande²⁰.

43. Pour ce qui est du mandat d'arrêt européen (MAE), la question s'est posée de savoir si la situation de l'État de droit en Pologne s'était détériorée au point de suspendre toute extradition vers la Pologne (voir ci-dessous le paragraphe 58).

44. Après avoir soigneusement mis en balance les intérêts de la société en matière de prévention de l'impunité et ceux de la personne visée par l'extradition dans le respect de ses droits fondamentaux, il est possible d'admettre que le risque de violation d'autres droits non absolus fait obstacle à l'extradition. Par exemple, le risque réel de violation flagrante de l'article 5 peut constituer un obstacle à l'extradition si l'État requérant a arbitrairement détenu la personne concernée pendant de nombreuses années sans la traduire en justice; le droit de la personne au respect de sa vie privée et familiale (article 8) peut, dans des «circonstances exceptionnelles», primer sur le but légitime visé par l'extradition²¹.

2.3.3. L'importance des «assurances diplomatiques»

45. Les «assurances diplomatiques» sont des engagements formels pris par l'État requérant envers l'État requis, que ce dernier peut exiger comme condition de sa coopération dans un cas particulier. Ces engagements doivent garantir que la personne sera traitée, après sa remise à l'État requérant, conformément aux normes internationales pertinentes en matière de droits de l'homme. Les assurances diplomatiques sont généralement présentées sous la forme d'une note diplomatique et doivent être contraignantes pour toutes les autorités nationales concernées de l'État requérant. Il est de pratique courante que la note diplomatique soit accompagnée d'une déclaration de l'autorité compétente elle-même (généralement le ministère de la Justice ou le procureur général).

46. La pratique consistant à accorder sur la base d'«assurances diplomatiques» des extraditions qui pourraient ne pas être autorisées sans celles-ci a été critiquée pour des raisons de principe par un certain nombre d'ONG et par le Comité contre la torture des Nations Unies²². La Cour européenne des droits de l'homme a conclu en maintes occasions que des extraditions ou des expulsions étaient possibles si elles étaient assorties de garanties suffisantes. Dans l'arrêt *Zarmayev c. Belgique* de 2014, la Cour a conclu que ces assurances devaient être réelles, tangibles et efficaces. La Cour impose aux États – requis et requérants – de démontrer qu'ils ne considèrent pas les assurances comme une simple formalité. Les assurances doivent être adaptées à chaque cas («sur mesure»); c'est la raison pour laquelle une «formulation type» des assurances risquerait de s'avérer contre-productive.

47. La Cour a fixé des conditions rigoureuses pour la validité de ces garanties. Dans l'affaire *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, la Cour a énoncé une série de principes (les «critères Othman») destinés à apprécier la validité des assurances diplomatiques données pour dissiper les craintes de mauvais traitements ou de procès non équitable afin d'autoriser l'expulsion de personnes considérées comme représentant une menace pour la sécurité nationale. La Cour a indiqué qu'elle examinait à la fois la situation générale des droits de l'homme dans le pays concerné et les caractéristiques particulières du requérant. Faisant observer que «ce n'est cependant que dans de rares cas que la situation générale dans un pays donné implique que l'on ne puisse accorder absolument aucun poids aux assurances qu'il fournit» (paragraphe 188), la Cour a indiqué qu'elle apprécierait la qualité des assurances données et leur fiabilité à la lumière des pratiques de l'État requérant, eu égard à un certain nombre de facteurs, à savoir:

- le caractère précis ou vague des assurances
- le fait qu'elles aient été données par une autorité ayant le pouvoir de les faire respecter
- le fait qu'elles proviennent d'un État partie à la Convention européenne des droits de l'homme
- la durée et la solidité des relations bilatérales entre l'État d'envoi et l'État requérant
- le respect antérieur des assurances similaires données par l'État requérant
- l'existence d'un système efficace de protection contre la torture dans l'État requérant
- et, élément important, la possibilité de vérifier objectivement le respect des assurances précédemment données par des mécanismes diplomatiques ou d'autres mécanismes de contrôle.

20. *Ibid.*, pages 50 et 53.

21. *Ibid.*, page 19 (avec les références de jurisprudence).

22. *Ibid.*, page 46.

48. Dans l'affaire *Abu Qatada*, la Cour a acquis la conviction que les gouvernements du Royaume-Uni et de la Jordanie avaient donné des assurances transparentes et précises que le requérant ne serait pas maltraité à son retour en Jordanie et n'a constaté aucune violation de l'article 3. Elle a cependant conclu à la violation de l'article 6 (voir plus haut le paragraphe 41).

49. Dans l'arrêt *Baysakov et autres c. Ukraine* (18 février 2010), la Cour a conclu que les assurances données par les autorités kazakhes que le requérant ne serait pas soumis à un traitement contraire à l'article 3 n'étaient pas fiables et qu'il était difficile de garantir qu'elles seraient respectées, car le Kazakhstan ne possède pas de système efficace de prévention de la torture.

50. Il est un domaine dans lequel les assurances peuvent jouer un rôle important, c'est celui des conditions de détention. Toutes les demandes d'extradition émanant d'un pays qui compte de nombreux lieux de détention surpeuplés ou inhumains et dégradants doivent-elles être refusées? Un risque réel de traitement inhumain et dégradant dans un cas donné peut-il être évité en obtenant l'assurance que la personne remise sera détenue dans une prison où les conditions de détention sont acceptables? Cela pourrait bien résoudre le problème de l'extradition, mais risque de soulever la question de l'égalité de traitement pour les autres détenus²³.

51. En résumé, comme la Cour s'appuie fortement sur les circonstances de chaque affaire, d'aucuns prétendent que l'issue de chaque affaire est imprévisible. Cette situation est bien entendu frustrante pour les agents gouvernementaux qui défendent leurs autorités nationales devant la Cour. Mais il est difficile d'imaginer comment la Cour pourrait traiter autrement ces affaires sans porter atteinte au droit de requête individuelle dans des affaires qui sont souvent une question de vie ou de mort.

3. Le mandat d'arrêt européen (MAE) du point de vue des droits de l'homme

3.1. La spécificité du MAE

52. Le mandat d'arrêt européen (MAE), qui est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, a largement remplacé la Convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne²⁴. Il s'agit d'une procédure judiciaire transfrontière simplifiée de remise d'une personne recherchée, qui repose sur le principe de la reconnaissance mutuelle: le mandat émis par les autorités judiciaires d'un État membre de l'Union européenne est valide dans l'ensemble de l'Union. Ce mandat vise à accompagner la liberté de circulation des personnes au sein de l'Union européenne, en offrant un mécanisme plus efficace pour garantir que les criminels qui cherchent à échapper à la justice ne profitent pas de l'ouverture des frontières à l'intérieur de l'Union. La reconnaissance mutuelle repose sur la confiance réciproque entre les États membres à l'égard du fait que leurs systèmes juridiques nationaux respectifs assurent une protection équivalente et efficace des droits fondamentaux reconnus au niveau de l'Union européenne. Cette situation justifie que le système de MAE fonctionne directement entre les autorités judiciaires, que les motifs de refus soient limités et qu'il prévoie des délais courts pour la décision et la remise effective de la personne recherchée. L'exécution rapide d'un MAE constitue donc la règle, tandis que le refus d'exécution se veut une exception interprétée strictement.

53. Le MAE est une réussite, car il est parvenu à accélérer le délai moyen de remise des personnes recherchées (lorsque celles-ci ne consentent pas à leur remise), qui est désormais de 48 jours, contre un délai d'un an en moyenne pour obtenir l'extradition demandée avant la mise en place de ce mandat²⁵. Cela dit, les récentes données statistiques publiées sur le Portail e-Justice européen²⁶ semblent indiquer que, malgré l'émission de plus en plus fréquente de mandats d'arrêt européens (leur nombre est passé de 6 894 en 2005 à 16 144 en 2015), moins d'un tiers d'entre eux sont effectivement exécutés. Cette situation pourrait bien être liée à l'absence de confiance dans le caractère équivalent des protections et la fiabilité des décisions des différents États, y compris au sein de l'Union européenne. La Commission européenne a en conséquence adopté une stratégie visant à assurer le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et met en œuvre une «feuille de route» visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales. Il est intéressant de noter que cette «feuille de route» reconnaît dans son considérant 10 que «des progrès notables ont été accomplis dans

23. Voir PC-OC (2018)05, *op.cit.*, page 23.

24. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:I14015b>.

25. Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, Bruxelles, 11 avril 2011, COM(2011)175 final.

26. https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90--maximize-en.do, 28/02/2018.

le domaine de la coopération judiciaire et policière relative aux mesures visant à faciliter les poursuites. Il est temps à présent de prendre des mesures afin de parvenir à un meilleur équilibre entre ces mesures et la protection des droits procéduraux des personnes»²⁷.

3.2. Considérations relatives aux droits de l'homme limitant la mise en œuvre automatique

54. Du point de vue de la Convention européenne des droits de l'homme, qui s'applique également aux États membres de l'Union européenne mettant en œuvre le mandat d'arrêt européen, la jurisprudence de la Cour résumée plus haut reste pleinement applicable. Cela signifie que la décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen, qui prévoit dans son article 1(3) que les États membres doivent respecter les droits fondamentaux et les principes fondamentaux du droit, y compris l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'exige pas la remise d'une personne lorsqu'une autorité judiciaire d'exécution est convaincue que cette remise entraînerait une violation des droits fondamentaux de la personne recherchée, en raison par exemple des conditions de détention inadmissibles qui existent dans le pays d'émission²⁸.

55. Cette position a été expressément reconnue par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt *Aranyosi et Căldăraru* du 5 avril 2016²⁹. Afin de respecter le principe du MAE selon lequel la liste des motifs de refus figurant dans la décision-cadre est limitative, la Cour de Luxembourg n'autorise pas l'État requis à *refuser* l'extradition dans de tels cas, mais il doit *reporter* sa décision jusqu'à ce qu'il obtienne – dans un délai raisonnable – des informations qui lui permettent d'écarter l'existence d'un tel risque. Pendant ce temps, la personne visée peut être retenue en détention, mais seulement si la durée de sa détention n'est pas excessive. Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme, dans ses arrêts *Bosphorus c. Irlande* et *Avotiņš c. Lettonie*³⁰, a établi la présomption selon laquelle le droit européen offre un niveau de protection équivalent à la protection de la Convention européenne des droits de l'homme.

56. Outre les conditions de détention du pays d'émission, le principal problème posé en matière de droits de l'homme par le mandat d'arrêt européen est celui de sa proportionnalité. Selon le rapport de 2011 de la Commission au Parlement européen, la confiance dans l'application du MAE «a été ébranlée par l'émission systématique de mandats d'arrêt européens en vue de la remise de personnes recherchées pour des infractions parfois très mineures». Il existe un consensus général au sein du Conseil sur l'idée que l'État d'émission doit procéder à un contrôle de proportionnalité, qui doit prendre en compte la gravité de l'infraction, la durée de la peine escomptée, l'existence d'une solution alternative moins lourde pour la personne recherchée et pour l'autorité d'exécution, ainsi qu'une analyse du rapport coûts-avantages de l'exécution du MAE. L'émission d'un MAE dans les cas pour lesquels la détention provisoire serait normalement jugée inappropriée a indéniablement des conséquences négatives disproportionnées, et donc injustifiées, sur le droit à la liberté et à la sûreté (article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme) de la personne recherchée.

3.3. Le MAE et l'article 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE)

57. Une nouvelle question intéressante relative au MAE est apparue après l'adoption par la Commission européenne, en décembre 2017, d'une «proposition motivée» au titre de l'article 7(1) du traité sur l'Union européenne (TUE) concernant les menaces pour l'État de droit en Pologne (en particulier, l'absence de contrôle de constitutionnalité légitime et les menaces pour l'indépendance des juridictions ordinaires).

58. Un tribunal irlandais, qui devait statuer sur plusieurs MAE émis par la Pologne, a demandé à la Cour de justice de l'Union européenne de rendre une décision préjudicielle sur la question de savoir si les extraditions vers la Pologne devaient être suspendues en raison des conclusions de la Commission. La Cour de Luxembourg souligne l'importance de l'État de droit, qui exige l'indépendance et l'impartialité des tribunaux. Mais elle observe également qu'en vertu de l'article 7(2) du TUE, il appartient au Conseil de l'Union européenne de rendre une décision constatant l'existence d'une violation grave et persistante des principes énoncés à l'article 2 du TUE (État de droit) dans l'État membre d'émission. Ce n'est qu'en pareil cas que l'autorité judiciaire d'exécution serait tenue de refuser automatiquement d'exécuter tout MAE émis par cet État membre. Tant qu'une telle décision n'est pas adoptée par le Conseil de l'Union européenne, l'autorité judiciaire d'exécution peut uniquement s'abstenir de donner suite à un MAE émis par un État membre qui fait l'objet d'une «proposition motivée» au sens de l'article 7(1) dans des circonstances exceptionnelles où ladite

27. Résolution du Conseil du 30 novembre 2009, Journal officiel C 295, 4 décembre 2009, page 1.

28. Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2011)175 final, *op.cit.*, page 7.

29. CJUE, affaires jointes C-404/15 et C-659/15 PPU.

30. *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* (GC), n° 45036/98, 30 juin 2005 et *Avotiņš c. Lettonie* (GC), n° 17502/07, 23 mai 2016.

autorité constate, à l'issue d'une appréciation concrète et précise du cas d'espèce, qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée court un risque réel de violation de son droit fondamental à un tribunal indépendant et, partant, du contenu essentiel de son droit fondamental à un procès équitable³¹.

3.4. Les tentatives infructueuses de l'Espagne pour obtenir l'extradition des dirigeants catalans exilés

59. Une série intéressante de cas d'extradition – ou de tentatives d'extradition – en Europe concerne un certain nombre de personnalités politiques catalanes exilées recherchées par l'Espagne: Carles Puigdemont (Allemagne), Meritxell Serret, Antoni Comin et Lluís Puig (Belgique), Marta Rovira et Anna Gabriel (Suisse) et Clara Ponsati (Écosse). Les demandes d'extradition n'ont abouti dans aucune de ces affaires, pour différentes raisons.

60. Les autorités allemandes compétentes étaient prêtes à exécuter le MAE lancé par l'Espagne, mais seulement pour l'accusation moins grave de détournement de fonds publics. L'extradition pour l'accusation beaucoup plus grave de rébellion a été refusée, car la disposition équivalente du Code pénal allemand (*Landfriedensbruch*/atteinte à la paix publique) implique que l'auteur ait commis des actes de violence – à l'image du crime de rébellion en droit espagnol. La cour d'appel compétente en Allemagne a estimé que les autorités espagnoles n'avaient pas apporté de preuves suffisantes d'actes de violence, du moins pas d'actes dont M. Puigdemont pourrait être tenu responsable. Suite à la décision du tribunal allemand, l'Espagne a annulé le MAE émis à l'encontre de M. Puigdemont. En effet, le fait de poursuivre M. Puigdemont uniquement pour détournement de fonds publics, auquel l'Espagne aurait été contrainte en vertu du principe de spécialité du droit d'extradition, aurait compliqué les poursuites en cours contre les autres dirigeants catalans restés dans le pays pour crime de rébellion³².

61. Dans les affaires jugées par la Belgique à propos de trois anciens ministres catalans, le tribunal compétent a refusé d'exécuter le MAE pour vice de forme – le MAE n'était pas accompagné, comme il l'aurait dû, d'une copie du mandat d'arrêt national³³.

62. La Suisse, qui n'est pas concernée par le MAE, ne peut être saisie d'une demande d'extradition qu'en vertu des dispositions générales de la convention du Conseil de l'Europe. S'agissant de M^{me} Gabriel, une ancienne députée du parlement de Catalogne, le porte-parole de l'Office fédéral suisse de la Justice a déclaré le 20 février 2018 que la Suisse refusait la demande d'extradition soumise par l'Espagne au motif que le Code pénal suisse et la Convention européenne des droits de l'homme n'accordaient pas l'extradition et toute autre forme d'entraide judiciaire pour des délits politiques. De même, dans le cas de M^{me} Rovira, Secrétaire générale de l'ERC (parti de la Gauche républicaine de Catalogne), la Commission des affaires extérieures du Conseil national suisse aurait pris note le 17 avril 2018 du mandat d'arrêt international et annoncé que la Suisse refuserait toute extradition fondée uniquement sur des motivations politiques³⁴.

63. Concernant M^{me} Clara Ponsati, ancienne ministre de l'Éducation en Catalogne et aujourd'hui professeure à l'Université St. Andrews, les autorités espagnoles ont retiré le MAE suite aux décisions de l'Allemagne et de la Belgique de rejeter des requêtes similaires. Il convient de noter que les mandats d'arrêt nationaux émis à l'encontre des responsables politiques catalans exilés restent en vigueur. Ceux-ci risquent d'être placés en détention s'ils mettent un pied en Espagne.

4. Réforme d'Interpol: évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée

64. Au cours de l'audition tenue le 13 décembre 2018 devant notre commission à Paris, à laquelle ont participé M^{me} Rodriguez, Conseillère générale d'Interpol, M. Min, représentant de *Fair Trials International* – qui avait préparé une étude détaillée sur les initiatives de réforme menées au sein d'Interpol – et M. Verbert,

31. Affaire C-216/18 PPU, arrêt de la Cour (GC) du 25 juillet 2018, paragraphes 72-73.

32. Voir « Katalonien – Spanische Justiz verzichtet auf Auslieferung von Carles Puigdemont », *Zeit.de* du 19 juillet 2018 (en allemand) ; communiqué de presse de la cour d'appel du Schleswig Holstein (en anglais) : <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OLG/Presse/PI/201806Puigdemontenglisch.html>

33. Voir *L'Express* du 16 mai 2018, « Catalogne : la Belgique refuse la remise de trois ex-dirigeants indépendantistes » ; *rtbf.be* du 18 avril 2018, « Crise en Catalogne : les ex-ministres catalans en exil devant la chambre du conseil le 18 avril ».

34. Voir Antoine Harari, « La Suisse n'expulsera pas l'indépendantiste catalane Anna Gabriel », *Le Temps* du 20 février 2018 ; *Le Nouvelliste*, 17 avril 2018, « Catalogne : la Suisse n'accordera pas l'extradition de Marta Rovira pour des motifs purement politiques ».

Président du PC-OC du Conseil de l'Europe, nous avons été informés par M^{me} Rodriguez qu'Interpol avait déjà mis en œuvre une grande partie des mesures de réforme préconisées par l'Assemblée. M. Min était d'accord avec elle sur de nombreux points, même s'il estime qu'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les résultats pratiques de certaines mesures, notamment en ce qui concerne l'efficacité des procédures de vérification des notices rouges et des diffusions et des procédures de recours devant la CCF. Ces procédures nécessitent un grand nombre de ressources supplémentaires pour être efficaces, compte tenu du nombre impressionnant de demandes de notices et de diffusions. M. Verbert a également noté qu'Interpol avait beaucoup progressé dans le rétablissement de la confiance, bien que l'importance accordée à une notice ou à une diffusion varie encore considérablement d'un État membre à l'autre.

65. Une étude récente réalisée à la demande de la sous-commission DROI du Parlement européen³⁵ a rendu des conclusions proches de celles de nos experts: «Les réformes récentes d'Interpol ont eu des effets significatifs sur la protection des personnes, aussi bien sur le fond que sur le plan procédural. Néanmoins, compte tenu notamment de l'augmentation significative du nombre de notices et de diffusions dans le système d'Interpol, les réformes doivent encore être pleinement mises en œuvre et les mécanismes de transparence et d'application peuvent encore être améliorés».

66. L'étude du Parlement européen accorde une importance notable au précédent rapport de l'Assemblée préparé par Bernd Fabritius. Elle souscrit aux principales conclusions et recommandations de l'Assemblée et les approfondit encore. J'ai trouvé les propositions supplémentaires suivantes particulièrement pertinentes et je les ai incluses dans le projet de résolution:

- autoriser un contrôle indépendant des décisions de la CCF par un ombudsman ou un organisme de surveillance équivalent, afin d'examiner les plaintes émises à l'encontre de la CCF et de recommander d'autres réformes fondées sur le contrôle de conformité;
- veiller à ce qu'Interpol exerce un contrôle plus efficace sur les informations qui transitent par son système de communication, en exigeant des BCN qu'ils suppriment les données de leurs bases de données nationales suite à la décision de la CCF ou du Secrétariat général de supprimer une notice ou une diffusion et qu'ils confirment cette suppression dans le délai prescrit;
- faciliter l'élaboration par l'Union européenne (et le Conseil de l'Europe) d'un recueil de bonnes pratiques entre les États membres sur la manière de donner suite aux notices rouges et aux diffusions, y compris des mesures concrètes d'évaluation des risques et l'application de normes cohérentes en matière de droits de l'homme.

67. Le projet de résolution récapitule les mesures déjà prises et énumère celles qu'Interpol est invitée à adopter ou à mettre en œuvre plus efficacement.

68. Les mesures déjà prises nécessitent principalement une augmentation des ressources disponibles pour les procédures de vérification préalable et d'examen a posteriori. D'après le dernier Rapport annuel d'Interpol (2017), 13 048 nouvelles notices rouges ont été publiées et 52 103 sont en cours de validité. Il y a eu 26 645 nouvelles diffusions émises en 2016, pour un total de 85 918 diffusions en cours de validité. Ces chiffres ont pratiquement doublé depuis 2010³⁶. Il est évident que le «Groupe de travail sur les notices et les diffusions» mis en place en 2016, une équipe pluridisciplinaire de 30 à 40 personnes, doit s'étoffer pour suivre l'augmentation du nombre de notices et de diffusions. De même, la charge de travail de la CCF devrait s'alourdir à mesure que ces chiffres augmenteront et que les avocats connaîtront de mieux en mieux le travail de la CCF et la réglementation d'Interpol. Comme l'a fait remarquer M. Min lors de notre audition, il est quelque peu décevant que le budget de la CCF ait été *réduit* de 130 000 € entre 2018 et 2019³⁷.

69. Il n'est donc pas surprenant que *Fair Trials International* et d'autres ONG concernées³⁸ continuent de rencontrer des cas qui révèlent que les procédures d'examen d'Interpol sont loin d'être parfaites, et que certains pays réussissent encore à émettre des notices et des diffusions à l'encontre de militants politiques, de défenseurs des droits de l'homme et de réfugiés statutaires.

35. *Misuse of Interpol's Red Notices and impact on human rights – recent developments*, Étude commandée par la sous-commission DROI, Département thématique des relations extérieures, DG des Politiques externes de l'Union, PE 603.472, janvier 2019 (Étude du Parlement européen)

36. Source : Rapports annuels d'Interpol et Fiche pratique sur le Système des notices internationales.

37. Résolution GA-2018-87-RES-13 de l'AG d'Interpol, comparée à la Résolution GA-2017-86-Res-15 de l'AG d'Interpol.

38. Les ONG suivantes sont répertoriées dans l'Étude du Parlement européen précitée comme ayant une expérience spécifique dans ce domaine : Open Dialogue Foundation, Stockholm Center for Freedom, Human Rights Watch (pages 17-18).

70. Les mesures qu'Interpol est encore invitée à prendre comprennent notamment celles qui visent à améliorer la transparence des travaux d'Interpol et à renforcer la responsabilité des États dont le BCN fait un usage abusif des instruments d'Interpol, en sanctionnant les auteurs d'abus répétés.

71. Une plus grande transparence des travaux d'Interpol renforcerait la confiance, en améliorant la prévisibilité des résultats et la capacité d'évaluer l'efficacité des mesures correctives. La publication d'un «recueil de pratiques» pour l'interprétation de l'article 3 du Statut d'Interpol (sur l'obligation de neutralité d'Interpol) a été utile, et la publication attendue depuis longtemps d'un recueil similaire sur l'article 2 (sur le devoir d'Interpol de travailler «dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme») le serait tout autant. La mise à disposition des (extraits de) décisions écrites de la CCF est un pas en avant, mais les avocats remettent en question la qualité de ces décisions, qui ne sont pas suffisamment motivées et ne précisent pas toujours assez clairement la manière dont une décision a été prise. Le recours à des statistiques plus détaillées non seulement sur le nombre de demandes de notices rouges et de diffusions, mais aussi sur les demandes rejetées lors de la procédure de vérification préalable et sur les notices jugées en infraction par la CCF, ventilées par État membre, permettrait de «montrer du doigt» les auteurs de violations notoires et d'évaluer le succès des mesures prises pour combattre l'utilisation abusive des instruments d'Interpol. Ces statistiques fourniraient également de précieuses indications aux États membres quant à l'intensité des contrôles nécessaires avant de donner suite à une notice ou à une diffusion; elles permettraient à Interpol d'allouer plus efficacement ses propres ressources de vérification; enfin et surtout, elles permettraient de mettre en application le principe du «pollueur-payeur» préconisé par l'Assemblée, en faisant payer aux auteurs de violations notoires le coût budgétaire occasionné par les contrôles et examens plus poussés. Ce serait là un moyen efficace de renforcer la responsabilité des BCN pour les demandes abusives de notices rouges et de diffusions.

72. Le projet de résolution note également que le succès de la mise en œuvre de ces mesures est fortement tributaire de la coopération des États membres d'Interpol. Il s'adresse donc non seulement à Interpol, mais aussi à ses États membres, en particulier à ceux qui sont également membres du Conseil de l'Europe. Ces derniers sont instamment priés de mettre toutes les ressources nécessaires à la disposition d'Interpol et de montrer l'exemple en ce qui concerne la qualité et la rapidité des informations fournies à Interpol et le respect des limites imposées aux activités d'Interpol par son Statut.

5. Conclusions

73. Le droit de l'extradition est d'abord et avant tout un droit national. Je ne suis pas en mesure, et il ne serait d'ailleurs pas particulièrement utile, d'analyser la législation relative à l'extradition dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe. Comme le mandat d'arrêt européen repose sur le droit de l'Union européenne et qu'il est uniquement applicable aux États membres de l'Union européenne, je n'ai pas non plus souhaité trop entrer dans les détails à ce sujet. L'Assemblée doit privilégier les aspects relatifs aux droits de l'homme, c'est-à-dire la compatibilité des législations nationales concernées et du mandat d'arrêt européen, ainsi que de leur application en pratique, avec la Convention européenne des droits de l'homme.

74. Comme nous l'avons vu, le Conseil de l'Europe a défini des normes juridiques claires qui régissent l'extradition: la convention de 1957 et ses quatre protocoles additionnels, plusieurs résolutions et recommandations du Comité des Ministres et, enfin et surtout, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui insiste sur l'interdiction d'extrader un suspect dans les cas où celui-ci est menacé de mort, de torture ou d'autres traitements inhumains et dégradants, notamment l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle, ou lorsque le suspect est susceptible de subir des violations procédurales graves constituant un réel risque de déni de justice.

75. Nous avons également vu que, dans un certain nombre d'États membres, l'existence même d'une notice rouge Interpol a d'importantes conséquences sur la procédure d'extradition connexe. Les suspects peuvent fort bien être placés en détention à des fins d'extradition sur le fondement d'une notice rouge. Le détournement des demandes d'extradition et le détournement des notices rouges sont souvent liés. Comme nous l'avons indiqué, l'Assemblée a déjà adressé un certain nombre de recommandations à Interpol en vue d'améliorer la qualité et la fiabilité des notices rouges. Comme ces instruments visent avant tout à préparer et à mettre en place les demandes d'extradition, il est parfaitement logique de procéder à une évaluation critique de la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée à Interpol et à ses États membres au sujet des notices rouges.

76. Il ressort de cette évaluation qu'Interpol a fait beaucoup de progrès dans le filtrage des notices rouges abusives et des diffusions. Le rôle joué par la CCF en sa qualité d'instance d'appel s'est trouvé renforcé par l'adoption de son nouveau statut et par l'accroissement des ressources mises à sa disposition. La

transparence et la prévisibilité ont été améliorées grâce à la publication d'une «Politique à l'égard des réfugiés», d'un «recueil de pratiques» sur l'interprétation de l'article 3 du Statut d'Interpol et d'extraits de certaines décisions de la CCF. Il n'en demeure pas moins qu'il reste encore de nombreux progrès à réaliser. Le projet de résolution énumère un certain nombre de mesures qu'Interpol et ses États membres, y compris tous les États membres du Conseil de l'Europe, devraient prendre afin d'assurer l'efficacité des instruments d'Interpol.

77. L'efficacité des instruments d'Interpol, ainsi que celle des outils du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne destinés à faciliter l'extradition, dépend fortement de la confiance mutuelle. Cette confiance se trouve sérieusement entamée par les actes d'un petit nombre d'États qui font un usage abusif de ces instruments afin de violer les libertés et les droits fondamentaux. La lutte contre l'utilisation abusive des instruments de la coopération internationale en matière pénale est donc clairement dans l'intérêt de la grande majorité des États qui souhaitent coopérer efficacement dans la lutte contre l'impunité. Le projet de résolution présente plusieurs propositions en ce sens.