

N° 69

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 2000

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :*

*- le projet de loi autorisant la ratification du **Traité d'entraide judiciaire** en matière pénale entre la **France** et les **Etats-Unis** d'Amérique (ensemble deux annexes) ;*

*- le projet de loi autorisant la ratification du **Traité d'extradition** entre la **France** et les **Etats-Unis** d'Amérique (ensemble un procès-verbal d'accord sur la représentation)*

Par M. André DULAIT,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, vice-présidents ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, secrétaires ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bernard, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Xavier Dugoin, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Michel Pelchat, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.*

**Voir les numéros :**

**Sénat : 376 et 377 (2000-2001).**

---

**Traités et conventions.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU POUVOIR JUDICIAIRE ET DE LA JUSTICE PÉNALE AUX ETATS-UNIS</b> .....	5
A. L'INFLUENCE DU FÉDÉRALISME SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE AMÉRICAIN ET LA VALEUR JURIDIQUE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX.....	5
1. <i>L'organisation judiciaire des Etats-Unis</i> .....	6
2. <i>Les pouvoirs du Congrès, sur les juridictions des Etats, dans les matières fédérales</i> .....	8
3. <i>Les pouvoirs du Congrès sur la compétence des juridictions des Etats, dans les matières non fédérales</i> .....	9
4. <i>La compétence exclusive du Gouvernement fédéral pour négocier des traités</i> .....	11
B. L'APPLICATION DE LA PEINE DE MORT AUX ETATS-UNIS .....	12
C. L'APPLICATION DE LA CONVENTION DU 25 JANVIER 1983 RELATIVE AU TRANSFÈREMENT DES PERSONNES CONDAMNÉES .....	14
<b>II. LE TRAITÉ D'EXTRADITION</b> .....	16
A. LES LIMITES DES CONVENTIONS DE 1909 ET 1970.....	16
B. LE NOUVEAU TRAITÉ DU 23 AVRIL 1996 .....	18
1. <i>Le champ d'application de l'extradition</i> .....	18
2. <i>La procédure d'extradition</i> .....	21
<b>III. LE TRAITÉ D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE</b> .....	24
A. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE FRANCO-AMÉRICAIN .....	24
1. <i>Un champ d'application traditionnel</i> .....	24
2. <i>Les motifs de refus d'entraide</i> .....	25
3. <i>Les motifs de report de l'exécution</i> .....	25
4. <i>Les procédures d'entraide</i> .....	25
B. LES FORMES DE L'ENTRAIDE JUDICIAIRE.....	27
1. <i>La recherche de preuves</i> .....	27
2. <i>La comparution de témoins ou d'experts et le transfèrement des personnes détenues</i> .....	28
3. <i>La recherche et la saisie des produits d'infraction</i> .....	29
<b>CONCLUSION</b> .....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	31
<b>PROJET DE LOI</b> .....	32
<b>PROJET DE LOI</b> .....	33
<b>ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT</b> .....	34
<b>ANNEXE II - ÉTUDE D'IMPACT</b> .....	35



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de **deux projets de loi autorisant la ratification des traités d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, signés à Paris respectivement le 10 décembre 1998 et le 28 avril 1996.**

Ces traités permettront de modifier et de compléter les accords bilatéraux conclus avec les Etats-Unis en matière de coopération judiciaire (conventions d'extradition des 6 janvier 1909 et 12 février 1970 et convention du 25 janvier 1983 relative au transfèrement des personnes condamnées). Elles établiront un cadre de référence dans les relations judiciaires entre les deux pays.

Votre rapporteur évoquera tout d'abord les particularités du système judiciaire américain ayant des conséquences sur la coopération judiciaire entre nos deux pays et la question de la peine de mort. Il fera également le bilan de l'application de la convention de 1983, avant de détailler le contenu des deux traités.

## **I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU POUVOIR JUDICIAIRE ET DE LA JUSTICE PÉNALE AUX ETATS-UNIS**

Sans faire ici un exposé exhaustif de l'organisation judiciaire américaine, votre rapporteur insistera sur ses spécificités, notamment le système fédéral, qui ont un impact direct sur la coopération judiciaire entre la France et les Etats-Unis. Il s'intéressera ensuite à la question de la peine de mort aux Etats-Unis et à l'application de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées de 1983 qui est un des textes de base de notre coopération judiciaire avec ce pays.

### **A. L'INFLUENCE DU FÉDÉRALISME SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE AMÉRICAIN ET LA VALEUR JURIDIQUE DES TRAITÉS INTERNATIONAUX**

Avant l'adoption de la Constitution américaine de 1787, la compétence des juridictions relevait de la souveraineté exclusive de chaque Etat. A partir de 1787, une partie de cette compétence juridictionnelle a été conférée au nouveau Gouvernement fédéral. La délimitation des pouvoirs respectifs des Etats et du Gouvernement fédéral, pour organiser et fixer la compétence des juridictions, constitue une des questions les plus complexes du droit constitutionnel des Etats-Unis. Cette question, régulièrement soulevée dans ce pays, a déjà donné lieu à plusieurs décisions de la Cour Suprême et le développement des conventions internationales lui confère un éclairage nouveau.

Conscients des dangers que présente une concentration des pouvoirs, les « Pères fondateurs » (*Founding Fathers*) veillèrent soigneusement à limiter ceux du Congrès des Etats-Unis, en les énumérant dans la Constitution de 1787, tous les autres pouvoirs restant confiés aux Etats (*to the People and the states*). Ainsi, toute loi fédérale peut être déclarée inconstitutionnelle si elle porte sur une matière ne relevant pas de la compétence limitative du Congrès des Etats-Unis.

Le dernier paragraphe<sup>1</sup> de la 8<sup>e</sup> section du premier article de la Constitution de 1787, confère au Congrès le droit de voter et de faire exécuter toutes les lois nécessaires à l'exercice de l'ensemble des pouvoirs reconnus au Gouvernement des Etats-Unis, par ladite Constitution.

---

<sup>1</sup> « De faire toutes les lois que pourra nécessiter la mise à exécution des pouvoirs ci-dessus énumérés et de tous ceux dont sont investis par la présente Constitution, soit le gouvernement des Etats-Unis, soit tous les départements ou les fonctionnaires qui en dépendent ».

Parmi ceux-ci, le pouvoir judiciaire occupe une place importante dont l'étendue est fixée par la seconde section<sup>1</sup> de l'article III de la Constitution.

Ce pouvoir judiciaire est confié, par la première section<sup>2</sup> de ce même article III, à une Cour Suprême, ainsi qu'à des Cours de degré inférieur que le Congrès peut créer lorsqu'il l'estime nécessaire.

L'histoire de cet article III de la Constitution des Etats-Unis, qui concerne la justice américaine, se confond à plusieurs titres avec l'histoire du droit constitutionnel de ce pays.

L'une des premières lois (la vingtième) votée par le Premier Congrès des Etats-Unis, celle sur l'organisation judiciaire fédérale américaine (*The first judiciary act* du 24 septembre 1789), a notamment eu pour objet de définir la compétence respective des diverses juridictions fédérales. Cette compétence peut relever exclusivement de ces dernières dans certaines matières, tandis qu'elle peut être partagée avec les juridictions fédérées dans d'autres.

Le domaine de compétence des juridictions fédérales, volontairement limité à l'origine par les rédacteurs de la Constitution, qui ont confié au Congrès la mission de le définir, s'est très largement étendu au fil du temps. Le contrôle de constitutionnalité des lois, reconnu aux juridictions fédérales par la jurisprudence de la Cour Suprême en 1803 (*Marbury v. Madison*) a profondément modifié les relations du Gouvernement fédéral et des Etats.

## 1. L'organisation judiciaire des Etats-Unis

Il est d'usage de dire qu'il existe aux Etats-Unis 51 systèmes judiciaires (un par Etat plus le système fédéral).

S'il est vrai que, dans ce pays de *common law*, des différences existent entre l'organisation judiciaire fédérale et celles des Etats, on en trouve également entre les systèmes des Etats eux-mêmes.

Ainsi, en ce qui concerne **les juges**, selon qu'ils appartiennent au système fédéral ou à celui de l'un des Etats, leur **mode de désignation** diffère sensiblement. Chaque juge fédéral, qu'il appartienne à une juridiction du premier degré (US District Court) ou du second degré (US Circuit Court), est nommé à vie par le Président des Etats-Unis, avec le consentement du Sénat. Il en est de même

---

<sup>1</sup> « Le pouvoir judiciaire s'étendra à tous les cas de droit et d'équité qui pourront se produire sous l'empire de la présente Constitution, des lois des Etats-Unis ou des traités conclus ou qui pourront être conclu sous leur autorité... ».

<sup>2</sup> « Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis est dévolu à une Cour Suprême et à telles Cours inférieures dont le Congrès peut, au fur et à mesure des besoins, ordonner l'établissement... ».

des neuf juges (*Associate Justices*) qui composent la Cour Suprême des Etats-Unis.

Dans les Etats, en revanche, les juges des juridictions de divers degrés peuvent être soit nommés par des autorités locales, soit élus pour un mandat généralement à terme, avec quelques exceptions (dans le Massachusetts, par exemple, certains juges peuvent exercer leurs fonctions à vie).

Dans la capitale fédérale des Etats-Unis, à Washington, à côté des juges fédéraux, nommés à vie par le Président des Etats-Unis avec le consentement du Sénat, les juges du District of Columbia (*Superior Court* et *Court of Appeal of the District of Columbia*) sont également nommés par le Président des Etats-Unis, mais pour un mandat limité dans le temps.

En ce qui concerne **le ministère public**, des différences existent aussi entre les Etats eux-mêmes et entre ceux-ci et l'Etat fédéral.

Ce dernier comprend 94 procureurs fédéraux (*United States Attorney's Office*), nommés pour quatre ans par le Président des Etats-Unis, avec le consentement du Sénat. Chacun d'eux, qui relève du Département fédéral de la Justice (contrairement aux juges fédéraux qui constituent le pouvoir judiciaire : *Judicial Branch*), a compétence pour recruter ses collaborateurs (*Assistant United States Attorney's*).

Dans les Etats, les procureurs peuvent être, soit nommés par le Gouverneur, soit élus.

En matière pénale, les juridictions des Etats, qui ont la compétence de juger toutes les infractions, à l'exception de celles limitativement attribuées aux juridictions fédérales, ont à connaître plus de 90 % de l'ensemble des affaires.

Au cours des années 1996-1997, les cours fédérales américaines ont eu à connaître une moyenne annuelle de 296 000 affaires, dont 84 % portaient sur des litiges civils, 16 % étant de nature pénale.

**Le 7<sup>e</sup> amendement à la Constitution** fédérale prévoit la possibilité, dans les procès en *common law*, de **faire juger par un jury les affaires où le montant du litige dépasse 20 dollars**. Devant les juridictions fédérales, en matière civile, le droit d'être jugé par un jury doit être expressément revendiqué par l'une des parties, alors qu'en matière pénale, le jugement par jury est de plein droit, sauf renoncement exprès de l'accusé.

Néanmoins, dans le domaine pénal, tant dans le système fédéral que dans ceux des Etats, la plupart des affaires sont jugées sans jury, en l'absence de procès (*trial*), l'accusé acceptant de plaider coupable et de conclure un accord (*plea agreement*) avec l'accusation. La procédure de confiscation d'une partie du

patrimoine de l'auteur des faits (*asset forfeiture*) est souvent utilisée par l'accusation lors de la conclusion d'un tel accord.

En matière civile, si en théorie un verdict unanime doit être rendu par le jury (dans les cas où les parties y ont recours), tant devant les juridictions fédérales que devant la plupart de celles des Etats, les parties peuvent cependant convenir qu'un verdict prononcé à la majorité des jurés suffira.

## **2. Les pouvoirs du Congrès, sur les juridictions des Etats, dans les matières fédérales**

Les Etats fédérés ont une compétence naturelle pour gérer leurs juridictions chargées d'appliquer les textes adoptés par leur législateur.

C'est dans certains **domaines, limitativement énumérés**, que cette compétence peut disparaître totalement ou en partie, au profit des juridictions fédérales.

La Constitution de 1787 énumère un certain nombre de matières qui relèvent de la compétence des juridictions fédérales. On peut citer, à titre d'exemple, les affaires mettant en cause les ambassadeurs et représentants consulaires, celles concernant le domaine maritime, celles opposant un Etat fédéré à un autre Etat et un citoyen d'un Etat fédéré à celui d'un autre Etat fédéré.

Dans cette liste, certaines affaires relèvent de la compétence exclusive de la Cour Suprême des Etats-Unis (cas des ambassadeurs, des différends entre Etats fédérés, par exemple), tandis que les autres entrent dans la compétence des juridictions fédérales, la Cour Suprême ne pouvant être saisie du litige qu'en qualité de juridiction d'appel.

En dehors de ces domaines définis par la Constitution, le Congrès des Etats-Unis peut voter des lois qui ont pour effet d'enlever aux Etats fédérés leur compétence, pour confier celle-ci aux juridictions fédérales. De telles lois peuvent être contestées, par les justiciables et par les Etats fédérés, sur le fondement de leur inconstitutionnalité, laquelle peut être déclarée par les juridictions sous le contrôle de la Cour Suprême appelée à se prononcer en dernier ressort.

En intervenant pour fixer la compétence fédérale, le Congrès a le choix entre plusieurs possibilités :



- conférer une compétence exclusive aux juridictions des Etats, avec contrôle par la voie de l'appel, devant une juridiction fédérale ou devant la Cour Suprême ;

- conférer aux juridictions fédérales une compétence exclusive de celle des Etats ;

- conférer une compétence concurrente aux juridictions fédérales et à celles des Etats, les décisions rendues par les Etats pouvant être contrôlées par la voie de l'appel, par la Cour Suprême ;

- conférer une compétence concurrente aux juridictions fédérales et à celles des Etats, avec la possibilité pour les parties de revendiquer, devant une juridiction d'Etat, la compétence fédérale.

D'une manière générale, il existe une présomption de compétence concurrente entre les juridictions fédérales et celles des Etats, dans la mesure où les lois votées par le Congrès sont applicables aux citoyens et aux juridictions des Etats, comme le sont celles votées par le législateur de l'Etat.

Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la décision rendue par la Cour Suprême qui, en 1990, a reconnu le droit aux juridictions des Etats de connaître des actions civiles engagées sur le fondement de la législation fédérale adoptée par le Congrès pour lutter plus efficacement contre la criminalité organisée (*RICO statute*).

### **3. Les pouvoirs du Congrès sur la compétence des juridictions des Etats, dans les matières non fédérales**

Contrairement à certaines idées reçues, le Congrès ou la Cour Suprême peuvent, par leur action à différents niveaux, avoir un effet sur la compétence des juridictions d'un Etat. Cette interférence, qui peut se produire, soit de manière incidente, soit à dessein, n'est concevable **qu'à condition qu'elle soit dictée par un intérêt national** (*national interest*).

Ainsi, sous réserve de l'existence d'un tel intérêt pour la nation américaine, le Congrès peut non seulement intervenir dans le domaine de la compétence des juridictions des Etats, mais également dans celui concernant la procédure applicable et les moyens à mettre en œuvre, le cas échéant. Il appartient alors aux juridictions des Etats, tenues par la « *supremacy clause* », de mettre en application les dispositions entrant dans le cadre de cet intérêt national et ce, même quand la compétence dévolue aux Etats concerne une matière relevant habituellement de leur ressort. En conséquence, dès lors que le pouvoir national disparaît en l'absence d'intérêt national, les Etats-Unis doivent justifier d'un

intérêt gouvernemental légitime pour qu'une loi du législateur fédéral puisse constitutionnellement limiter ou élargir la compétence des juridictions des Etats, dans des matières ne relevant pas du domaine fédéral.

Ainsi, l'intérêt national justifie l'intervention des autorités fédérales auprès des Etats pour que ceux-ci prennent les mesures nécessaires afin que leurs juridictions appliquent les **dispositions du 14<sup>e</sup> amendement** à la Constitution, concernant **le caractère équitable de la procédure** (*due process clause*).

Par ailleurs, au fil de ses décisions, la Cour Suprême a imposé aux Etats d'intégrer dans leur législation les dispositions du code fédéral de procédure pénale garantissant aux justiciables le droit à un procès équitable et ce, au cours des différentes phases de la procédure, de manière à respecter les prescriptions de la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*).

De son côté, la Cour Suprême est amenée à jouer le rôle d'arbitre entre le Congrès fédéral et les Etats qui contestent l'intervention du législateur national dans des domaines qu'ils considèrent relever de leur compétence propre. Au-delà de la question du droit à un procès équitable (*due process clause*), la Cour Suprême s'est prononcée en matière de commerce (*commerce clause*), de droit de la responsabilité maritime... La question de la « fédéralisation » de certaines affaires de responsabilité civile qui impliquent de nombreuses parties (*mass torts*) donne lieu à des débats, notamment dans la mesure où le regroupement des procès est de nature à améliorer le fonctionnement de la justice, dans le cadre de l'intérêt national.

En outre, **l'immunité dont bénéficient les Etats étrangers, dans le cadre de leurs relations avec les Etats-Unis**, garantie par le *Foreign Sovereign Immunity Act*, a également pour effet de soustraire de la compétence des Etats, les litiges non commerciaux résultant de ces relations internationales. Afin d'entretenir de bonnes relations internationales avec les Etats étrangers, objectif qui participe à l'intérêt national, le Congrès a codifié les activités commerciales qui constituent des exceptions au principe de l'immunité, accordée habituellement par le *common law*, aux puissances étrangères. Un tel texte, qui confère en matière commerciale une compétence aux juridictions fédérales et à celles des Etats, prévoit qu'un « dépaysement » de la procédure peut avoir lieu de ces dernières vers les premières, à la demande de l'Etat souverain défendeur.

Il faut enfin rappeler que, dans son rôle de gardienne de la Constitution, la Cour Suprême, dans sa composition actuelle, veille strictement à ce que l'Etat fédéral n'excède pas les prérogatives qui sont les siennes, lesquelles reposent essentiellement sur la notion d'intérêt national évoquée ci-dessus.

#### **4. La compétence exclusive du Gouvernement fédéral pour négocier des traités**

**La Constitution, dans son article II, confère au Président des Etats-Unis le pouvoir de négocier des traités, sous réserve de l'accord et de l'approbation du Sénat.**

L'histoire des Etats-Unis révèle que la Cour Suprême n'a pas eu à jouer un rôle de premier plan, pour fixer les contours ni pour interpréter les termes de ce pouvoir conféré au Président des Etats-Unis, pour négocier les traités internationaux. Tout en reconnaissant l'importance du domaine présidentiel, elle a toutefois été conduite à se prononcer sur la place des traités dans la hiérarchie des lois fédérales et de celles des Etats.

Mais, comme les lois votées par le Congrès , **les traités doivent être conformes aux dispositions constitutionnelles et peuvent donc être déférés à la Cour Suprême**, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité.

Dans son **article VI, la Constitution prévoit que les traités conclus par les Etats-Unis seront la loi nationale, à laquelle seront tenus les juges des Etats et ce, même si un conflit existe entre cette loi et les dispositions constitutionnelles ou législatives des Etats**<sup>1</sup>.

En vertu de cet article VI (*Supremacy clause*), **tout traité** qui a, ainsi, une valeur égale à une loi du Congrès, **est applicable dans chaque Etat fédéré**, prévalant alors sur la Constitution interne et sur la loi de cet Etat. En revanche, en cas de conflit entre un traité et une loi fédérale, le texte le plus récent doit être appliqué par les juridictions.

En votant, le 21 octobre 1976, le *Foreign Sovereign Immunities Act*, qui a conféré une compétence exclusive aux juridictions fédérales pour connaître des actions engagées contre des Etats étrangers, dans des matières pour lesquelles l'immunité habituellement due aux actes des puissances étrangères ne s'applique pas (activités commerciales par exemple), le Congrès a souhaité uniformiser la jurisprudence judiciaire.

Par ailleurs, au-delà du fait que la négociation d'accords internationaux échappe à la compétence des Etats, chaque fois qu'une loi d'un Etat a pu avoir une influence sur les relations internationales des Etats-Unis, cette loi a été mise à l'écart (*The United States must speak with a single voice*).

---

<sup>1</sup> « La présente Constitution, ainsi que les lois des Etats-Unis qui seront faites en conséquence et tous les traités faits sous l'autorité des Etats-Unis constitueront la loi suprême du pays et seront obligatoires pour tous les juges dans chaque Etat, et cela nonobstant des dispositions contraires insérées dans la Constitution ou dans les lois de l'un quelconque des Etats ».

## **B. L'APPLICATION DE LA PEINE DE MORT AUX ETATS-UNIS**

Aux Etats-Unis, la peine de mort relève du droit des Etats. Depuis 1976, 38 Etats américains<sup>1</sup> sur les 50 (plus le système fédéral), ont rétabli la peine de mort dans leur droit interne. 12 Etats, ainsi que le District of Columbia (Washington, D.C.), n'ont pas introduit la peine de mort dans leur dispositif répressif.

Elle est néanmoins encadrée par la Constitution fédérale et la jurisprudence de la Cour suprême. Ainsi, le 14<sup>ème</sup> amendement de 1868 prévoit que « *Nul ne sera privé de vie, liberté ou propriété sans garanties suffisantes* » ; c'est la clause dite de « *due process* » imposant des garanties procédurales et qui a progressivement permis à la Cour suprême d'imposer l'application du *Bill of Rights* de 1791 dans tous les Etats. Par ailleurs, l'interprétation du 5<sup>ème</sup> amendement a conduit à interdire que la peine capitale soit prononcée en dehors d'une procédure spécifique et le 8<sup>ème</sup> amendement est à même d'apporter certaines limites dans l'application de la peine capitale : il proscriit les châtimens cruels ou anormaux.

Toutefois, la Cour, tout en encadrant très strictement le prononcé de la peine de mort (*Furman v. Georgia, 1972*) ne l'a pas déclarée inconstitutionnelle, considérant notamment qu'elle ne violait pas le concept constitutionnel de cruauté. De 1972 à 1976, la jurisprudence de la Cour suprême a provoqué la modification des législations de 38 Etats car elle renforçait notamment des critères de proportionnalité et de non automaticité des peines. Le contrôle strict exercé par la Cour suprême « *care, review and scrutiny* » l'a ainsi conduit à invalider 70 condamnations de 1976 à 1982. Durant cette période, seuls six condamnés, dont quatre avaient refusé tout recours, seront exécutés. Depuis 1982, en raison notamment de l'évolution de la composition de la Cour suprême et de la société américaine, la jurisprudence a évolué dans un sens plus favorable au prononcé de la peine de mort et a limité les recours des condamnés.

Selon les dernières statistiques publiées par le Département américain de la Justice<sup>2</sup>, en 1998, 18 Etats de l'Union ont exécuté 68 personnes (66 hommes et 2 femmes). Ces 68 personnes exécutées en 1998 avaient été condamnées depuis 10 ans et 10 mois, en moyenne.

---

<sup>1</sup> Alabama, Arizona, Arkansas, Californie, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Colorado, Connecticut, Dakota du Sud, Delaware, Floride, Géorgie, Idaho, Illinois, Indiana, Kansas, Kentucky, Louisiane, Maryland, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New York, Nouveau Mexique, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvanie, Tennessee, Texas, Utah, Virginie, Washington, Wyoming.

<sup>2</sup> « *Capital Punishment 1998* », U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 12/99 NCJ 179012.

Si l'on considère le nombre de personnes ayant été exécutées depuis le début de l'année 1999, on constate alors, qu'au 30 novembre 1999, 19 Etats avaient procédé à l'exécution de 89 hommes, soit une augmentation de 31 % par rapport à celles de l'année précédente. L'année 1999 aura donc connu le plus grand nombre d'exécutions capitales depuis 1951 (105 exécutions cette année-là).

Le rapport du Département de la Justice des Etats-Unis relève en outre :

- qu'en fin d'année 1998, 37 Etats (plus le système fédéral) détenaient 3 492 personnes, dont 48 femmes (35 en 1990) dans le couloir de la mort, soit 4 % de plus qu'en 1997 ;

- que le plus jeune condamné à mort avait 18 ans, le plus âgé ayant 83 ans, la moyenne d'âge étant de 38 ans ;

- que les personnes détenues dans le couloir de la mort, en fin d'année 1998, avaient été condamnées depuis 7 ans en moyenne ;

- que 8 % des 6089 personnes condamnées à la peine capitale, entre 1977 et 1998, avaient été exécutées, 3 % étant décédées d'autres causes (mort naturelle, meurtre, suicide), tandis - que 32 % avaient vu leur peine modifiée (nouveau procès, peine capitale transformée en prison à vie...)

- qu'en 1998, deux Etats (le Kansas et l'Etat de New York) sur les 38 dont la législation prévoit la peine capitale, avaient, pour la première fois depuis le rétablissement de ce châtimement (en 1994 pour le Kansas, en 1995 pour l'Etat de New York), prononcé des condamnations à mort ;

- qu'en fin d'année 1998, les législations de 12 Etats permettaient le prononcé de la peine capitale et l'exécution de mineurs de 18 ans, alors que celles de 8 Etats n'avaient pas fixé d'âge minimal pour le prononcé de la peine capitale ;

- que les législations de la plupart des 38 Etats (34) prévoyaient l'injection d'un produit mortel (*lethal injection*) pour donner la mort. D'entre eux utilisaient, également, la chaise électrique, cette dernière méthode étant la seule appliquée en Alabama, en Floride, en Géorgie et au Nebraska. Le Delaware, le New Hampshire et l'Etat de Washington pouvaient également utiliser la pendaison comme moyen d'exécution, l'Oklahoma et l'Utah pouvant fusiller un condamné à mort.

En février 2000, le Gouverneur de l'Etat d'Illinois a annoncé un moratoire des exécutions, à la suite de la mise hors de cause de 13 personnes qui, depuis 1977, avaient été condamnées à la peine de mort.

Le 7 juillet 2000, la Maison Blanche a fait connaître que la première exécution, depuis 37 ans, d'une personne condamnée à la peine capitale par une juridiction fédérale, fixée au 5 août 2000, serait reportée.

Il semble que cette décision, prise par le Président Clinton, soit liée à la mise en place, par le Département de la Justice des Etats-Unis, de lignes directrices devant être suivies au cours de la procédure de demande de grâce présidentielle. Il convient de rappeler que, dans les Etats fédérés, ce sont les gouverneurs qui, en dernier ressort, doivent se prononcer sur les demandes de grâce formées par les personnes ayant été condamnées par une juridiction des Etats. En revanche, c'est au Président des Etats-Unis qu'il incombe de décider de gracier ou non un condamné à mort fédéral.

Parmi les nombreuses critiques formulées contre la peine capitale, celles concernant les insuffisances relevées dans la défense de certains condamnés, ainsi que celles mettant en avant les conditions parfois discriminatoires de son prononcé, contre des accusés appartenant aux minorités, sont le plus souvent exprimées. En février 1997, par 280 voix contre 119, la plus importante organisation d'avocats américains (*American Bar Association*), avait voté, à l'issue de son congrès, tenu à San Antonio, une résolution demandant l'arrêt immédiat des exécutions capitales, dans l'attente de la modification de la procédure conduisant au prononcé de la peine de mort, dans les 38 Etats l'appliquant. Par cette motion, les représentants de l'*American Bar Association*, qui compte aujourd'hui environ 400 000 membres sur tout le territoire des Etats-Unis, reprochaient au système judiciaire de ne pas assurer un procès équitable à ceux qui encourent la peine capitale. Malgré ces critiques, les deux tiers des Américains restent toutefois favorables à la peine de mort.

### **C. L'APPLICATION DE LA CONVENTION DU 25 JANVIER 1983 RELATIVE AU TRANSFÈREMENT DES PERSONNES CONDAMNÉES**

Outre les conventions de 1909 et 1970 sur l'extradition, la coopération judiciaire entre la France et les Etats-Unis reposait jusqu'à maintenant sur une convention du 25 janvier 1983 relative au transfèrement des personnes condamnées. Bien que les Etats-Unis soient Parties à la convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983, la convention bilatérale du 25 janvier 1983 s'applique toujours entre nos deux pays. Les Etats-Unis privilégient en effet l'application de cette dernière en raison de sa plus grande précision quant aux motifs de refus pouvant être invoqués pour s'opposer à un transfèrement. Le bénéfice d'une mesure de transfèrement est plus fréquemment invoqué par des ressortissants français incarcérés aux Etats-Unis.

L'application de cette convention n'est pas cependant sans soulever certaines difficultés dues à la structure fédérale des Etats-Unis. En effet, si l'article

14 prévoit qu'en toute hypothèse les autorités fédérales sont les interlocuteurs des autorités françaises, leur seul accord n'est pas suffisant lorsque la condamnation émane des autorités judiciaires d'un Etat fédéré. Dans cette hypothèse, l'accord des autorités de l'Etat fédéré est un préalable indispensable à l'accord du ministère de la justice américain pour le transfèrement vers un Etat étranger. Il faut, en outre, que les Etats américains disposent d'une législation interne permettant le transfèrement des condamnés étrangers vers leur pays. En 1999, 44 Etats américains avaient adopté une telle législation.

Si désormais, la majorité des demandes ne soulève pas de difficulté, il en va autrement quand la peine prononcée est une longue peine ou une peine à perpétuité. Les autorités des Etats fédérés souhaitent en effet obtenir l'assurance que le transfèrement n'entraînera pas une libération rapide du condamné. Elles demandent également des garanties pour préserver les droits des victimes et à être tenues informées des décisions des autorités françaises sur l'exécution et la date de fin de peine. Ces exigences et les hésitations des Etats fédérés allongent les délais de traitement des procédures et retardent parfois excessivement la prise de décision.

Le principe d'applicabilité directe dans l'Etat d'exécution de la peine prononcée permet de fournir aux autorités américaines une première assurance. Une difficulté sérieuse ne surviendra que si la peine encourue en France pour les mêmes faits est nettement inférieure à la peine prononcée car, dans cette hypothèse, celle-ci devrait être ramenée au maximum légal applicable en France.

## II. LE TRAITÉ D'EXTRADITION

Les demandes d'extradition entre la France et les Etats-Unis sont jusqu'à présent régies par une convention du 6 janvier 1909, complétée par une convention additionnelle du 12 février 1970, ainsi que par deux échanges de lettres du même jour. Or ces textes anciens ne permettent plus aujourd'hui un niveau suffisant de coopération entre nos deux pays et connaissent un certain nombre de difficultés d'application liées notamment aux différences de règles de procédure existant entre les deux systèmes juridiques l'un français, codifié et de tradition romaine, l'autre américain, de *common law* et de tradition anglo-saxonne.

Le traité qui est proposé à la ratification, a été signé à Paris le 23 avril 1996 ; il est le fruit d'une longue négociation diplomatique au plus haut niveau débutée en 1971 et qui a longtemps achoppé sur la question de la représentation des intérêts américains, en tant qu'Etat requérant, devant les juridictions françaises, et sur une clause de « dépolitisation » de certaines infractions graves en relation avec le terrorisme.

Le traité, une fois ratifié, s'appliquera à toutes les infractions, qu'elles aient été commises avant ou après son entrée en vigueur, à l'exception des procédures pour lesquelles des documents ont déjà été soumis aux tribunaux et qui restent soumises aux conventions de 1909 et 1970.

Tout en prenant en compte certaines spécificités liées à l'intensité et à l'importance des relations bilatérales et à des problèmes juridiques, le traité entre la France et les Etats-Unis s'inspire des principes régissant les conventions européennes d'extradition du 13 décembre 1957 et sur le terrorisme du 27 janvier 1977.

### A. LES LIMITES DES CONVENTIONS DE 1909 ET 1970

La première et principale limite de la convention de 1909, modifiée en 1970, est que tout en affirmant la volonté de chacun des deux Etats de coopérer afin « *de se livrer réciproquement les individus poursuivis ou condamnés* » pour crime ou délit reconnu comme tel par l'Etat requis et l'Etat requérant, elle en restreint l'application en donnant dans son article 2 une liste limitative des crimes et délits pouvant donner lieu à extradition. C'est cette liste, regroupant les principales causes d'extradition, qui a été modifiée et élargie en 1970. Par l'échange de lettres du 12 février 1970, les deux Etats ont également convenu que l'article 2 de la convention de 1909 devait être interprété comme fondant l'extradition sur la nature des faits et non leur qualification légale afin d'éviter, notamment, toute difficulté concernant la compétence fédérale des Etats-



Unis. Mais quelles que soient ses extensions possibles, elles restent insuffisantes car **elles ne peuvent prendre en compte les évolutions du droit pénal** aussi bien qu'une clause définissant de manière générale le champ d'application du traité. En outre, ces instruments paraissaient archaïques au regard des conventions d'extradition que la France a conclues avec la plupart de ses partenaires.

Ainsi, jusqu'à une date récente, l'enlèvement d'un enfant par l'un de ses parents ne pouvait pas donner lieu à extradition de la part des Etats-Unis, le droit américain considérant de tels faits comme relevant du seul droit civil. En conséquence, les demandes françaises relatives à des faits d'enlèvement international d'enfant par l'un des parents, étaient systématiquement rejetées. Au cours des deux dernières décennies, le droit fédéral et le droit des Etats ont cependant institué des sanctions pénales pour l'enlèvement d'un enfant par l'un de ses parents. Une loi américaine du 31 octobre 1988 a par ailleurs inclus ce cas de figure dans l'enlèvement de mineur visé par l'article 2-10 de la convention de 1909.

Les demandes adressées par la France aux Etats-Unis se heurtaient, en outre, fréquemment à un examen « *prima facie* » effectué par les autorités américaines compétentes qui se traduisaient en fait par l'exigence de « *probable cause* ». Les autorités américaines se livraient alors avec un grand formalisme à une appréciation des éléments à charge existant contre la personne réclamée, comme elles l'auraient fait en droit interne pour prononcer une déclaration de culpabilité. Or, la production des éléments nécessaires par la partie française s'avérait parfois difficile lorsque les poursuites en étaient à la phase d'instruction, dont l'objectif est précisément la manifestation de la vérité.

De plus, la convention ne prévoyait que des échanges d'informations, de documents et de demandes par la voie diplomatique alors qu'aujourd'hui il est courant que les traités d'extradition organisent et incitent les ministères directement compétents à coopérer de manière rapide et pragmatique. Certaines dispositions, devenues classiques depuis la convention européenne du 13 décembre 1957, font défaut par ailleurs dans la convention de 1909 :

- absence de dispositions relatives aux garanties qui doivent être fournies par l'Etat requérant lorsque la peine de mort est encourue,

- absence de dispositions relatives au seuil extraditionnel du quantum de la peine lorsque l'extradition est demandée pour exécution d'une peine.

La convention de 1909 reconnaissait toutefois déjà qu'un Etat ne pouvait être contraint d'extrader un de ses nationaux (article 5) ou un individu pour des infractions à caractère politique (article 6). Elle reconnaissait également le principe « *non bis in idem* » empêchant que l'extradition ne soit accordée si elle était demandée pour des faits qui avaient déjà été jugés (article 8) ou qu'une personne

extradée ne soit inquiétée pour des faits antérieurs autres que ceux ayant justifié l'extradition (article 7).

## **B. LE NOUVEAU TRAITÉ DU 23 AVRIL 1996**

### **1. Le champ d'application de l'extradition**

Comme dans de nombreux autres traités d'extradition signés par la France, le traité franco-américain limite les possibilités d'extradition à certains types d'infractions et réserve à l'Etat requis la possibilité de refuser une demande d'extradition.

#### *. Les conditions requises*

La France et les Etats-Unis, par **l'article premier** du présent traité, « *s'engagent à se livrer réciproquement (...) toute personne qui est poursuivie ou condamnée par les autorités compétentes de l'Etat requérant pour une infraction donnant lieu à extradition* ». Ces infractions sont définies à l'article 2.

**Plusieurs conditions** sont posées par **l'article 2** pour qu'une infraction pénale puisse donner lieu à extradition,

- **l'infraction doit**, en application de la législation des deux Etats, **être passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an** et si l'extradition est demandée **en vue d'exécuter un jugement, la partie de la peine restant à exécuter doit être d'au moins six mois** ;

- l'infraction peut se résumer à une **tentative, une complicité** ou une participation à une **association de malfaiteurs** ;

- l'infraction doit être punie selon la loi des deux Etats, selon le principe de **double incrimination**, dans le sens où il s'agit d'une « double punissabilité », **que « les législations des deux Etats classent ou non l'infraction dans la même catégorie ou la décrivent ou non dans des termes identiques »** et indépendamment de la « clause américaine de transport » donnant compétence aux juridictions fédérales ;

- si l'infraction est **commise hors du territoire de l'Etat requérant**, l'extradition est accordée si la législation de l'Etat requis lui permet de la poursuivre dans des circonstances analogues ;

- si **certaines infractions** pour lesquelles l'extradition est demandée **ne remplissent pas les conditions** ayant trait à la durée de la peine ou à la nature de

l'infraction (article 2 § 1 et 2), l'extradition peut tout de même être accordée si par ailleurs elle est aussi demandée pour des faits remplissant toutes les conditions requises ;

- **l'infraction fiscale** peut donner lieu à extradition dans les conditions du droit commun.

Par rapport aux conventions antérieures, le présent traité **étend considérablement le champ des infractions extraditionnelles** par trois moyens :

- **les infractions ne sont plus énumérées limitativement mais définies par référence à un seuil de peine encourue ;**

- **une approche très différente en matière d'infraction fiscale**, la convention de 1909 renvoyant à un accord ultérieur des parties sur une infraction ou une catégorie d'infractions. Les infractions fiscales seront désormais régies par le droit commun de l'extradition avec les Etats-Unis comme avec la plupart des pays avec lesquels la France a signé des conventions bilatérales d'extradition ;

- **l'autorisation d'une « extradition accessoire »** en permettant de poursuivre la personne réclamée pour des faits qui, à eux seuls, ne justifient pas une extradition à titre principal.

. *Les motifs de refus d'extradition*

Le traité énumère ensuite, aux articles 3 à 9, **les cas de refus d'extradition.**

Tout d'abord, aux termes de **l'article 3**, l'extradition peut ne pas être accordée **si la personne réclamée a la nationalité de l'Etat requis**. Le traité précise même que le pouvoir exécutif des Etats-Unis a la faculté de le faire discrétionnairement. Dans le cas où cette condition de nationalité suffirait à elle seule à refuser l'extradition, l'Etat requis devra néanmoins soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

Ensuite, selon **l'article 4**, l'extradition **n'est pas accordée** lorsque l'infraction est **considérée** par les deux Etats **comme politique**, le texte précisant pour la France que celle-ci n'accordera pas l'extradition pour une infraction qu'elle considérerait « *comme une infraction connexe à une telle infraction ou (...) inspirée par des motifs politiques* », les Etats-Unis entendant, pour leur part, limiter leur refus d'extradition aux seules infractions politiques.

Au paragraphe 2 de l'article 4, les deux parties conviennent d'une « *clause de dépolitisation* », c'est-à-dire d'une **liste d'infractions qu'elles ne considèrent pas comme politiques**, de celle établie à l'article 3 de la convention

européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et à l'article 1<sup>er</sup> de la convention pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 soit, notamment, les crimes touchant à l'intégrité physique d'un Chef d'Etat ou de sa famille, les infractions pour lesquelles les parties sont déjà soumises à une obligation d'extradition, toute infraction concernant une détention illégale (enlèvement, prise d'otage), une atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté de personnes bénéficiant d'une protection internationale y compris diplomatique, et toute infraction comportant l'utilisation d'engins explosifs ou d'armes à feu.

Toutes ces dérogations, sauf celle relative à la personne du Chef de l'Etat et de sa famille, peuvent pourtant être rendues inopérantes par l'application du **paragraphe 3 qui autorise l'Etat requis à faire prévaloir l'exception d'infraction politique** par l'exercice d'un « *droit de réserve* ». L'exercice de ce droit est toutefois subordonné à l'engagement de l'Etat requis de prendre en considération dans sa décision le caractère de particulière gravité de l'infraction (danger collectif pour la vie, l'intégrité ou la liberté des personnes ; victimes étrangères aux mobiles l'ayant inspirée ; cruauté ou perfidie). Cette disposition reprend l'article 13 §1 de la convention européenne de 1977 et la déclaration qu'avait faite la France à ce propos.

En outre, lorsque la demande d'extradition est inspirée par des **considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, l'extradition n'est pas accordée** (article 4 § 4 dit « clause de discrimination » et article 5 de la convention européenne de 1977).

Il en est de même lorsque **l'infraction** pour laquelle est demandée l'extradition est **exclusivement militaire** (article 5) selon un principe traditionnel.

L'extradition peut également être refusée pour des **raisons humanitaires** lorsqu'elle est susceptible d'avoir des conséquences exceptionnellement graves en raison de l'âge ou de l'état de santé de la personne demandée. Cette clause, spécifique aux conventions conclues par la France, est une reprise de la réserve qu'avait formulée notre pays à l'article 1<sup>er</sup> de la convention européenne du 13 décembre 1957.

Par ailleurs, lorsque la personne réclamée a fait l'objet dans l'Etat requis d'un **jugement d'acquiescement ou d'une condamnation définitive** ou lorsque **l'action publique ou la peine sont prescrites** selon la législation de l'Etat requis, l'extradition n'est pas accordée (articles 8 et 9). La décision des autorités de l'Etat requis de ne pas exercer de poursuites ou d'y mettre fin ne permet toutefois pas de refuser l'extradition.

Enfin, conformément aux dispositions habituelles dans ce type de convention, l'extradition peut être refusée lorsque **l'infraction est punie de la peine capitale** par la législation de l'Etat requérant, à moins que « *l'Etat*

*requérant ne donne l'assurance que la peine capitale ne sera pas infligée ou si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée* » (article 7). Cette clause est particulièrement importante avec les Etats-Unis où la peine de mort peut être prononcée. Ainsi, les assurances prévues par le présent traité sont déjà systématiquement demandées par les autorités françaises. Elles sont généralement fournies par le procureur compétent localement, qui s'engage à ne pas requérir cette peine. La procédure applicable aux Etats-Unis prévoit, en effet, que l'accusation doit prendre des réquisitions spéciales lorsqu'elle entend établir l'existence de circonstances aggravantes qui doivent, selon elle, conduire au prononcé de la peine capitale. En l'absence de réquisitions spéciales prises en ce sens, la juridiction de jugement ne peut prononcer la peine de mort à l'encontre de l'accusé. Les engagements pris par ce représentant du parquet engagent l'accusation dans son ensemble et non pas seulement le procureur qui les donne. Le Conseil d'Etat exige souvent, en outre, des assurances complémentaires du juge (non prononcé de la sanction) et des autorités fédérales (non exécution).

## 2. La procédure d'extradition

Le traité d'extradition prévoit que la procédure d'extradition s'opère par la voie diplomatique (article 10 §1). La demande d'extradition formulée par écrit doit être accompagnée d'un exposé des faits, de l'original ou de l'expression authentique d'une décision de condamnation ou d'un mandat d'arrêt, du texte des dispositions légales applicables à l'infraction en cause et du signalement de la personne (article 10 § 2, 3 et 4).

### *. L'application du principe de spécialité*

Le traité applique le principe dit de « spécialité des poursuites » selon lequel **une personne extradée ne peut être ni poursuivie, ni jugée, ni détenue en vue de l'exécution d'une peine pour un fait antérieur à la remise autre que celui ayant motivé l'extradition** (article 19).

Toutefois, **deux tempéraments** sont prévus à l'application de ce principe :

- si l'Etat requis donne son accord à une telle extension de l'extradition, sous réserve d'ailleurs que la nouvelle infraction invoquée entre dans le champ d'application de l'extradition ;

- si la personne extradée n'a pas quitté le territoire de l'Etat requérant dans les trente jours suivant son élargissement définitif, ou si elle y est librement retournée après l'avoir quitté.

Ces tempéraments sont les mêmes que ceux figurant à l'article 14 de la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

Dans le même esprit, si postérieurement à l'extradition, l'infraction a fait l'objet, dans l'Etat requérant, d'une nouvelle qualification légale, la personne ne pourra être jugée ou poursuivie sur la base de cette infraction requalifiée que :

- si elle vise les mêmes faits que l'infraction pour laquelle l'extradition a été accordée et peut donner lieu à extradition ;

- si elle est punie d'une peine privative de liberté qui ne soit pas supérieure à celle qui était encourue. C'est une garantie supplémentaire pour l'intéressé.

Enfin, aux termes de **l'article 20**, sauf lorsque la personne extradée a poursuivi son séjour dans l'Etat requérant au-delà du délai de trente jours après son élargissement, sa **réextradition vers un Etat tiers** ne peut être accordée que si l'Etat qui a accordé l'extradition y consent.

*. Les dispositions relatives à l'arrestation provisoire, à la remise et au transit*

Lorsque l'Etat qui sollicite une extradition demande également, en cas d'urgence, **l'arrestation provisoire** de la personne recherchée, les informations reprises sont voisines de celles demandées pour la demande d'extradition elle-même et doivent indiquer l'intention de l'Etat requérant de demander ultérieurement l'extradition. Aucun cas de refus d'arrestation provisoire n'est prévu dans le traité. En tout état de cause, l'arrestation provisoire prend fin si, après un délai de 60 jours, la demande d'extradition n'est pas parvenue à l'Etat requis (article 13). Observons que ce délai maximal n'est que de 40 jours dans la convention européenne d'extradition. En outre, selon le traité, la mise en liberté à l'épuisement du délai de 60 jours ne fait pas obstacle à ce que de nouvelles arrestation provisoire et extradition soient demandées.

**L'article 15** concerne la décision prise par l'Etat requis et les conditions de la remise. Tout refus complet ou partiel doit être motivé, clause classique dans ce type de traité.

**L'article 16** détermine les cas où la remise peut être différée et prévoit la possibilité d'une remise temporaire de la personne réclamée.

**L'article 17** règle la question des concours de requête, c'est-à-dire les hypothèses dans lesquelles l'Etat requis est saisi par plusieurs Etats de demandes d'extradition à l'encontre de la même personne. L'Etat requis s'engage en fonction des données du dossier à traiter le problème dans l'intérêt des deux Parties.

**L'article 18** concerne la saisie des objets et leur remise. Lorsque ces objets sont susceptibles de saisie et de confiscation sur le territoire de l'Etat requis, ce dernier pourra, aux fins d'une procédure pénale en cours, les garder temporairement ou les remettre sous condition de restitution. Sont toutefois réservés les droits de l'Etat requis où des tiers auraient acquis sur ces objets.

**L'article 21** règle les dispositions relatives au transit d'une personne à travers le territoire de l'une des deux Parties lorsque l'autre Partie a fourni une demande d'extradition auprès d'un Etat tiers. Le transit obéit à des règles simplifiées, tandis que le transit aérien ne nécessite normalement aucune autorisation.

**L'article 22** règle la question de la prise en charge des frais de l'extradition qui, comme cela est d'usage, sont à la charge de la Partie requise lorsqu'ils sont exposés sur son territoire et ce, jusqu'à la remise de la personne.

*. Les modalités spécifiques de représentation des Etats dans les procédures d'extradition*

**L'article 22** prévoit dans son paragraphe 1<sup>er</sup> une **obligation de conseil et d'assistance dans la procédure d'extradition** à la charge de l'Etat requis. Cette obligation est remplie conformément au procès-verbal d'accord sur la représentation joint au traité.

Chaque Partie s'engage à aider l'autre dans la limite de ce que lui permet sa Constitution et sa législation.

**Les Etats-Unis s'engagent** à désigner dans chaque affaire **un conseil juridique** chargé d'étudier la demande d'extradition et de la faire aboutir. Ils s'engagent également à **représenter la France durant toute la procédure**, même en appel ou lors d'une action en « *Habeas Corpus* ».

De manière similaire, tout au long de la procédure en France, les autorités françaises serviront de relais ou faciliteront la tâche des autorités américaines.

### III. LE TRAITÉ D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

Le traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et les Etats-Unis, **signé le 10 décembre 1998 à Paris**, s'inspire de la convention européenne du 20 avril 1959 et des conventions déjà signées avec des pays de « *common law* » comme l'Australie ou le Canada. Ce traité est néanmoins surtout marqué par les **particularités des règles de la procédure américaine**. Il comprend 26 articles et deux annexes dont l'une, à la demande de la France, précise l'interprétation des articles 1<sup>er</sup>, 3, 9 et 23.

#### A. *LE CADRE GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE FRANCO-AMÉRICAINE*

La France et les Etats-Unis n'étaient **jusque là liés par aucune convention en matière d'entraide judiciaire pénale**. En l'absence de texte spécial, elle était donc régie par le principe de réciprocité et l'analyse, au cas par cas, des possibilités de donner suite à la demande selon les dispositions du droit interne de chaque Etat, pour la France en application des articles 30 à 34 de la loi du 10 mars 1927. **Ce traité permettra donc de donner un cadre à la coopération bilatérale**, tout en ménageant des possibilités de refus dans certaines hypothèses.

#### 1. Un champ d'application traditionnel

Aux termes de **l'article premier**, les deux Etats « *s'engagent à s'accorder mutuellement (...) l'entraide la plus large possible dans toute enquête ou procédure visant des infractions pénales dont la sanction relève, au moment où l'entraide est demandée, des autorités judiciaires de l'Etat requérant.* »

Toutefois, demeure **hors du champ d'application** de la présente convention toute demande d'entraide concernant :

- l'exécution des demandes d'arrestation provisoire et d'extradition ;
- l'exécution des décisions de condamnation à l'exception des décisions de confiscation ;
- les infractions militaires qui ne constituent pas des infractions de droit commun.

Le paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> rappelle que le traité ne porte pas atteinte à l'exercice des droits accordés aux personnes privées en vertu du droit interne de



chaque Etat. A cet égard, la note interprétative précise que « *pour les Etats-Unis d'Amérique, les dispositions du traité ne créent pas de droits nouveaux permettant à une personne privée d'obtenir une aide, de supprimer ou d'exclure un témoignage ou une preuve, ou d'empêcher l'exécution d'une demande.* »

## 2. Les motifs de refus d'entraide

L'article 6 réserve aux Etats parties la **possibilité** de refuser l'entraide judiciaire dans **deux hypothèses** :

- si la demande se rapporte à une infraction considérée par la Partie requise soit comme une **infraction politique**, soit comme connexe à une infraction politique ;

- si la Partie requise estime que l'exécution de la demande est de nature à **porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels.**

Toutefois, le paragraphe 2 précise qu'avant de rejeter une demande, la Partie requise consultera l'Etat requérant afin d'examiner si l'entraide ne pourrait pas être accordée sous certaines conditions. Si l'entraide devait finalement être refusée, le refus devrait être motivé.

## 3. Les motifs de report de l'exécution

Selon l'article 7, les parties pourront convenir de surseoir à l'exécution d'une demande qui gênerait une enquête ou une procédure pénale en cours.

## 4. Les procédures d'entraide

Les procédures d'entraide sont notamment définies aux articles 2, 4, 5, 8, 14, 21 et 23 du Traité.

Les demandes d'entraide sont adressées « *d'autorité centrale à autorité centrale* », c'est-à-dire le ministère de la justice pour la France et l'Attorney général pour les Etats-Unis (article 2 et 5). Si les communications diplomatiques restent possibles, le traité marque sa préférence pour des communications directes entre autorités centrales afin d'assurer la meilleure coopération et l'application la plus efficace possible du présent Traité.

Par ailleurs, compte tenu de l'organisation judiciaire américaine, un grand nombre d'autorités ont compétence pour présenter des demandes. C'est

pourquoi les parties ont convenu que la présentation par l'autorité centrale des Etats-Unis d'une demande attesterait de la compétence de l'autorité requérante. Une liste indicative de ces autorités est toutefois annexée au Traité.

L'**article 4** précise le **contenu de la demande**, essentiellement son sujet et son motif, un bref exposé des faits reprochés et, le cas échéant, les questions susceptibles d'être posées dans le cadre d'une audition, d'un interrogatoire ou d'une confrontation.

Les questions de **traduction** sont réglées par l'**article 21** : les demandes d'entraide et les pièces annexes sont accompagnées d'une traduction dans la langue de l'Etat requis effectuée selon les règles de l'Etat requérant.

L'**article 8** précise les **procédures** à suivre. Selon l'article 8, l'exécution des demandes est favorisée par les autorités centrales qui doivent prendre « *toutes les mesures nécessaires* » marquant la volonté des parties de coopérer de la manière la plus utile possible. C'est particulièrement le cas lorsqu'une personne, appelée à témoigner ou à fournir une preuve, peut invoquer un droit à immunité, incapacité ou exception en vertu du droit de l'Etat requérant, celui-ci avertit l'Etat requis.

L'**article 23** précise, en outre, que l'exécution des demandes d'entraide est à la charge de l'Etat requis à l'exception des **frais** occasionnés par l'intervention d'experts, le transfèrement des personnes détenues, les frais d'interprétation et de traduction et les frais des services fournis par des particuliers à la demande de l'Etat requérant. Les exceptions sont donc beaucoup plus larges que dans les conventions habituelles. En cas de frais exceptionnels, le Traité prévoit la consultation des autorités centrales.

La note interprétative précise qu'afin d'exécuter les demandes d'entraide au moindre coût, les parties conviennent que les Etats-Unis prendront à leur charge l'enregistrement « *audio* » des dispositions demandées par les autorités françaises et leur transmission. En revanche, les frais de fournitures de services par des particuliers, tels que ceux résultant de la transcription des dispositions par un « *court reporter* » seront pris en charge par les autorités françaises.

L'**article 14** règle enfin les questions relatives à la **confidentialité** et à la **spécialité** de l'entraide judiciaire. Dans ces deux premiers paragraphes, il donne la possibilité à l'une des parties de s'efforcer de préserver la confidentialité de sa demande ou des informations transmises. Il s'agit pour l'Etat concerné d'une obligation de moyen. Par le paragraphe 3, l'Etat requis peut limiter l'utilisation des informations transmises aux seules enquêtes et procédures figurant dans la demande. Toutefois, conformément au paragraphe 4, un Etat peut déroger à ses obligations pour des raisons constitutionnelles et les informations transmises « *peuvent être utilisées à quelque fin que ce soit dès lors qu'elles ont été rendues*

*publiques dans le cadre de la procédure pour laquelle elles ont été transmises »* aux termes du paragraphe 5.

## **B. LES FORMES DE L'ENTRAIDE JUDICIAIRE**

L'entraide judiciaire en matière pénale portera essentiellement sur la recherche de preuves, l'audition de témoins ou d'experts et le transfèrement de personnes détenues.

### **1. La recherche de preuves**

Dans cet objectif, si l'Etat requérant le souhaite, il peut être averti des dates et lieux d'exécution de sa demande. En outre, les autorités et les personnes désignées par l'Etat requérant peuvent assister ou aider à l'exécution de la demande si l'Etat requis y consent (article 9). Cette possibilité peut être particulièrement utile pour que l'audition d'une personne puisse être acceptée dans le cadre d'une procédure en cours dans l'Etat requérant.

Par ailleurs, dans la mesure où ce n'est pas contraire aux principes fondamentaux de la procédure pénale de l'Etat requis, l'Etat requérant peut demander à ce que l'Etat requis recueille des dispositions sous serment, autorise une confrontation, pose les questions de l'Etat requérant, enregistre la disposition, l'interrogatoire ou la confrontation et enfin permette leur transcription intégrale.

Les originaux des pièces sont transmis dans la mesure du possible. L'**article 12** pose d'ailleurs le principe que les pièces transmises, même originales, sont conservées par l'Etat requérant sauf demande contraire de l'Etat requis. C'est donc l'inverse de ce qui est habituellement convenu entre les parties dans ce type de convention. Afin que ce principe ne lèse pas des personnes privées, les Etats conviennent à l'**article 13** de faciliter la **restitution** des pièces ou des objets transmis.

Selon l'**article 9-4** du traité, les documents commerciaux sont accompagnés soit d'un certificat, soit d'un procès-verbal reprenant les informations requises par le « *formulaire* » annexé au Traité.

Selon l'**article 10**, l'Etat requis ne donne suite aux demandes de **perquisition ou de saisie** que si la demande comporte des informations justifiant la perquisition au regard de la législation de l'Etat requis.

## 2. La comparution de témoins ou d'experts et le transfèrement des personnes détenues

Le Traité, contrairement à l'usage en la matière, ne fixe pas de délai minimal pour la transmission d'une citation à comparaître.

Si **la comparution** personnelle d'un témoin ou d'un expert est nécessaire, l'Etat requérant doit en faire mention dans la demande de citation et mentionner le montant des frais de voyage et de séjour à rembourser (article 16-2). Le Traité prévoit même qu'à la demande de cette personne, l'Etat requérant pourra faire avancer les frais par l'intermédiaire de sa représentation diplomatique ou consulaire.

Le défaut de comparution d'un témoin ou d'un expert n'entraînera aucune sanction ou mesure de contrainte sauf s'il se rendait par la suite volontairement dans l'Etat requérant et recevait une notification en bonne et due forme et s'abstienne à nouveau de comparaître (article 16-3).

Aux termes de l'**article 17**, le témoin ou l'expert bénéficie, selon l'usage, lorsqu'il comparaît devant l'autorité judiciaire requérante, d'une **immunité** de poursuite et d'arrestation pour des faits ou condamnations antérieurs à son départ du territoire de l'Etat requis. Cette immunité est étendue aux personnes poursuivies à l'exclusion, bien entendu, des faits pour lesquels elles ont été citées à comparaître. Cette immunité cesse quinze jours après que cette personne a été avertie que sa présence n'était plus nécessaire.

Lorsque les demandes de citation à comparaître en tant que témoin, présentées par l'Etat requérant, concernent **une personne détenue**, le **transfèrement** de cette dernière peut être refusé dans quatre hypothèses (article 18) :

- tout d'abord, si la personne détenue n'y consent pas, et ce afin d'éviter le transfèrement d'une personne manifestement peu disposée à coopérer avec l'autorité judiciaire requérante ;

- si la présence de la personne est nécessaire dans une procédure pénale en cours sur le territoire de l'Etat requis, ce dernier pouvant ainsi privilégier le souci de mener à leur terme les instances en cours ;

- si le transfèrement est susceptible de prolonger sa détention ;

- enfin, si d'autres considérations impérieuses s'opposent à ce transfèrement, ce motif de refus couvrant des situations telles que celles présentant un risque d'évasion ou un problème de sécurité.

Il faut toutefois souligner que ces différents motifs demeurent facultatifs et qu'ils peuvent donc ne pas être invoqués par l'autorité requise.

L'article 18 définit les conditions de ce transfèrement (conditions de retour, immunité) et précise notamment que la personne transférée devra rester en détention sur le territoire de l'Etat requérant.

Aux termes de l'**article 19, le transit sur le territoire d'une partie d'une personne détenue** en vue de son témoignage dans l'un des Etats signataires du traité est facilité.

### **3. La recherche et la saisie des produits d'infraction**

En vertu de l'**article 11**, une partie peut demander de rechercher et de saisir les produits d'une infraction à sa législation susceptibles de se trouver sur le territoire de la Partie requise. Celle-ci prend toutes les dispositions nécessaires autorisées par son droit interne pour empêcher que ces produits ne fassent l'objet d'une transaction ou ne soient transférés ou cédés avant que l'autorité compétente de la Partie requérante n'ait pris de décision définitive à leur égard. L'exécution d'une telle demande relève strictement du droit interne dans la mesure où elle conduit à exécuter une décision étrangère.

L'Etat requis dispose des objets confisqués conformément à son droit interne ; il peut s'il estime approprié en transférer la propriété, en tout ou en partie, sur le produit de leur vente à l'Etat requérant.

## CONCLUSION

Ces deux traités d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition viennent **compléter** l'ensemble des conventions bilatérales déjà signées entre la France et les Etats-Unis. Elles permettent, aux yeux de votre rapporteur, d'établir avec les Etats-Unis une coopération judiciaire fondée sur des **bases juridiques solides**.

Leur ratification par la France devrait **favoriser la poursuite de la procédure d'approbation par le Sénat des Etats-Unis** qui a déjà approuvé le traité d'extradition en 1998, qui a été ratifié le 20 janvier 1999, et doit examiner le traité d'entraide judiciaire.

Enfin, la ratification de ces traités, leur bonne application et l'approfondissement de la coopération judiciaire entre nos deux pays facilitera, c'est le souhait de votre rapporteur, la négociation et la conclusion d'un traité de coopération judiciaire en matière civile.

C'est pourquoi, sous le bénéfice des précédentes observations, **votre rapporteur vous propose d'adopter les présents projets de loi**.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 8 novembre 2000.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé entre les commissaires.

M. Michel Caldaguès a souligné que de nombreuses garanties procédurales étaient accordées par la législation américaine au condamné et que celles que la France exigeait pour extraditer une personne risquant d'être condamnée à la peine de mort vers les Etats-Unis pouvaient être comparées aux assurances que le Portugal avait exigées de la France lors d'une récente affaire criminelle, la peine de prison à perpétuité n'étant pas prévue par son code pénal.

M. André Dulait a alors fait remarquer qu'aux Etats-Unis la peine de mort était parfois contestée du fait des erreurs judiciaires découvertes après le prononcé de condamnations à mort et même, parfois, après des exécutions.

M. Xavier de Villepin, président, a fait remarquer que les deux candidats à l'élection présidentielle s'étaient déclarés favorables à la peine de mort. Par ailleurs, chaque pays avait sa tradition judiciaire dont il convenait de respecter la spécificité.

**La commission a alors approuvé à l'unanimité les deux projets de loi** qui lui étaient soumis.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

Est autorisée la ratification du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et les Etats-Unis d'Amérique (ensemble deux annexes), signé à Paris le 10 décembre 1998, et dont le texte est annexé à la présente loi. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 376.



## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

Est autorisée la ratification du Traité d'extradition entre la France et les Etats-Unis d'Amérique (ensemble un procès-verbal d'accord sur la représentation), signé à Paris le 23 avril 1996 et dont le texte est annexé à la présente loi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 377.

## **ANNEXE I - ÉTUDE D'IMPACT<sup>1</sup>**

(Projet de loi autorisant la ratification du Traité d'extradition entre la France et les Etats-Unis d'Amérique)

### **1. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances**

En matière d'extradition, la France et les Etats-Unis d'Amérique sont liés par la Convention du 6 janvier 1909, la Convention additionnelle du 12 février 1970 et les échanges de lettres des 2 et 11 juin 1970. Les aménagements apportés à la convention initiale de 1909 trahissent les difficultés de son application qui trouvent en grande partie leur source dans les différences de règles de procédure existant entre les deux systèmes de droit en présence, romain et anglo-saxon.

Des insuffisances sont également apparues devant la montée de nouveaux phénomènes sociaux, notamment le terrorisme.

### **II Bénéfices escomptés en matière :**

\* *d'emploi* : sans objet ;

\* *d'intérêt général* (développement culturel, protection de l'environnement, etc) : rapidité de réaction et de poursuite, en particulier face aux diverses manifestations du terrorisme ;

\* *financière* : sans objet ;

\* *de simplification des formalités administratives* : le nouveau texte ne détermine plus les infractions donnant lieu à extradition sous forme d'énumération limitative, nécessairement imparfaite, mais de façon générique. Les règles de procédure comme celles d'assistance et de représentation ont été clarifiées ;

\* *de complexité de l'ordonnement juridique* : la nouvelle convention, en se substituant aux textes en vigueur, simplifie, en l'actualisant, le paysage juridique en la matière.

---

<sup>1</sup> Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

## ANNEXE II - ÉTUDE D'IMPACT<sup>1</sup>

(Projet de loi autorisant la ratification du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et les Etats-Unis d'Amérique)

### **I. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :**

La France et les Etats-Unis d'Amérique ne sont liés, à ce jour, en matière d'entraide judiciaire bilatérale que par la convention du 25 janvier 1983 relative au transfèrement des personnes condamnées.

Le Traité d'entraide judiciaire en matière pénale vient conforter la coopération judiciaire relancée par le traité d'extradition signé à Paris, le 23 avril 1996, soumis également à l'autorisation parlementaire. Un projet de convention d'entraide judiciaire en matière civile a déjà fait l'objet de deux consultations, les négociations définitives devant avoir lieu prochainement.

Ce traité revêt un caractère particulier puisqu'il ajoute une dimension spécifique aux engagements multilatéraux des deux Etats, notamment en matière de lutte contre les nouvelles formes de délinquance.

### **II. Bénéfices escomptés en matière :**

\* *d'emploi* : sans objet,

\* *d'intérêt général* : le traité vise à faciliter la coopération bilatérale dans la répression des infractions pénales, coopération complémentaire et nécessaire à la coopération existante dans la sphère multilatérale ;

\* *financière* : sans objet ,

\* *de simplification des formalités administratives* : la procédure d'entraide judiciaire en matière pénale reçoit un cadre juridique qui lui permet de s'affranchir des aléas liés aux demandes jusqu'ici fondées sur le principe de la réciprocité,

\* *de complexité de l'ordonnancement juridique* : le traité permettra de résoudre les affaires bilatérales plus efficacement que sur la base des engagements multilatéraux.

---

<sup>1</sup> Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.