

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du traité d'extradition entre
la République française et la République du Pérou

NOR : MAEJ1325154L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I - Situation de référence et objectifs du traité

L'histoire de la coopération judiciaire entre la France et le Pérou est ancienne : la première convention bilatérale d'extradition date de 1874.

Plus récemment, la France et le Pérou faisaient le choix commun d'adhérer à plusieurs conventions multilatérales adoptées sous l'égide des Nations unies, en l'occurrence la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961, la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988, la convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 décembre 2000 et la convention contre la corruption du 31 octobre 2003.

La France et le Pérou ont également en commun plusieurs instruments des Nations unies visant à réprimer les formes les plus graves de terrorisme : convention internationale contre la prise d'otages de 1979, convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 ou encore convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999¹.

Le 15 novembre 2012, concrétisant une volonté exprimée dès 2003, de se doter également au niveau bilatéral, d'instruments modernes de coopération dans la lutte contre la criminalité transnationale, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou ont signé, à Paris, une convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

¹ Pour une liste exhaustive : <http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>

Désireux de jeter aussi les bases d'une coopération renforcée et modernisée dans le domaine de l'extradition, la France et le Pérou ont choisi de conclure le présent traité qui vient se substituer, en l'abrogeant, à la convention d'extradition de 1874.

En matière d'extradition, les échanges entre les deux pays demeurent encore limités. Depuis 2007, la France a ainsi adressé quatre demandes d'extradition au Pérou. Elles concernent très majoritairement des faits d'infractions à la législation sur les stupéfiants. De son côté, sur la même période, le Pérou n'a adressé qu'une seule demande d'extradition à la France.

Le présent traité, qui comprend 27 articles, a pour ambition de renforcer les capacités communes des deux pays dans la recherche et l'appréhension des malfaiteurs en fuite.

II - Conséquences estimées de la mise en œuvre du traité

Aucune conséquence économique, financière ou environnementale notable n'est attendue de la mise en œuvre du présent traité. En revanche, des conséquences sociales, juridiques et administratives méritent d'être soulignées.

1. Conséquences sociales

Le traité d'extradition entre la République française et la République du Pérou devrait naturellement faciliter l'arrestation et la remise des délinquants en fuite sur le territoire de l'un ou l'autre des deux États contractants. Plus généralement, cet instrument devrait fluidifier le règlement des affaires transnationales et ce, dans des délais plus satisfaisants pour l'ensemble des justiciables concernés.

2. Conséquences juridiques

Le texte du présent traité correspond à un projet initialement communiqué par la France. Ses stipulations rejoignent donc, pour une très large part, celles de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et des textes bilatéraux habituellement négociés et signés par les autorités françaises.

En tout état de cause, cet instrument n'implique aucune adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales. Notre ordonnancement juridique n'est en effet pas affecté par sa ratification. En outre, il est conforme aux obligations internationales et européennes de la France.

Le texte modernise d'abord le cadre conventionnel applicable entre nos deux pays (2.1). Il comporte ensuite un ensemble de dispositions intégrant nos standards juridiques nationaux et internationaux (2.2).

2.1 Un cadre conventionnel modernisé

Le présent traité substitue d'abord (article 2) à la liste limitative d'infractions ouvrant droit à extradition prévue par la convention de 1874 (article 2), une définition générale, plus souple. Il s'agit ainsi de pouvoir prendre en compte, à l'avenir, de nouveaux comportements délictueux, non encore identifiés à ce jour. Ce faisant, il permet aussi d'abroger d'anciennes références, devenues inadaptées : telles « l'avortement », « la castration », « la baraterie » ou encore « l'évasion d'individus transportés à la Guyane et à la Nouvelle Calédonie ».

Le texte prévoit en outre désormais un délai maximum d'arrestation provisoire de quatre-vingt jours (article 9) en lieu et place de celui de quatre mois figurant dans l'article 4 de l'ancien instrument.

Le présent traité reprend ensuite (article 3) le principe traditionnel d'exclusion des infractions politiques ou infractions connexes à des infractions politiques. Il énonce cependant aussitôt un certain nombre d'exceptions, désormais classiques, mais qui, apparues au vingtième siècle, n'étaient pas prévues par le texte de 1874.

Sont ainsi désormais exclus du champ de telles infractions, l'attentat à la vie d'un chef d'État ou de Gouvernement ou d'un membre de sa famille, le génocide, les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre et les infractions, notamment celles de nature terroriste, pour lesquelles un traité multilatéral commun aux deux États contractants prévoit une obligation d'extrader.

2.2 Des standards juridiques intégrés

Le présent traité rappelle d'emblée que seules les autorités judiciaires des deux pays sont habilitées à coopérer sur la base du texte (article 1).

L'instrument reprend ensuite un certain nombre de règles désormais classiques du droit de l'extradition (article 3). Ainsi, la remise doit-elle être refusée lorsque l'État requis a des motifs fondés de croire que la demande a été présentée à l'effet de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique, d'opinions politiques, de sexe ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une de ces raisons. La demande d'extradition doit également être rejetée en présence d'un jugement rendu par défaut et en l'absence de garanties suffisantes que la personne réclamée aura la possibilité d'être jugée à nouveau en sa présence. Est aussi repris, le principe d'exclusion des infractions exclusivement militaires.

L'extradition doit encore être refusée lorsque la personne réclamée a été condamnée ou doit être jugée par une juridiction n'assurant pas les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense. Enfin, le texte énonce la règle *non bis in idem* et le principe selon lequel la remise ne saurait être envisagée lorsque l'action publique ou la peine se trouve prescrite conformément à la législation de l'un ou l'autre des deux États contractants.

A titre complémentaire, le texte énumère plusieurs motifs pouvant également, si l'État requis le décide, fonder un refus d'extradition (article 4) : lorsque des poursuites pénales sont en cours ou ont été clôturées de façon non définitive dans l'État requis à l'encontre de la personne réclamée pour l'infraction fondant la demande d'extradition ou lorsque l'État requérant excipe d'un critère de compétence extraterritoriale inconnu du droit de l'État requis.

La remise peut aussi être refusée lorsque la personne réclamée a été définitivement jugée dans un État tiers pour la ou les infractions à l'origine de la demande, ou si l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est considérée, selon la législation de la Partie requise, comme ayant été commise en totalité ou en partie sur son territoire. Enfin, à titre humanitaire, l'extradition peut ne pas être accordée si l'État requis considère que la remise de la personne réclamée serait susceptible d'avoir pour elle des conséquences d'une gravité exceptionnelle en raison de son âge ou de son état de santé.

Le texte prévoit également que l'extradition peut être refusée si la personne réclamée a la nationalité de l'État requis (article 5). Cette disposition permettra à la France de conforter sa pratique traditionnelle consistant à refuser d'extrader ses propres ressortissants, tout en les soumettant à des poursuites sur le sol français, afin de ne jamais favoriser l'impunité.

Le présent traité énonce enfin que l'extradition doit être systématiquement refusée lorsque les faits qui la motivent sont sanctionnés de la peine de mort, sauf pour l'État requérant à donner des garanties suffisantes que cette peine ne sera, ni requise, ni prononcée, ni exécutée (article 6).

Le Pérou a aboli la peine de mort dès 1979 pour les crimes de droit commun et c'est au cours de cette même année que s'est produite la dernière exécution. Si l'article 140 de la Constitution de 1993 dispose que « la peine de mort ne peut être appliquée que pour des actes de trahison en temps de guerre et pour des actes de terrorisme, conformément à la législation nationale et aux traités internationaux auxquels le Pérou est partie », la législation péruvienne ne prévoit pas quant à elle, cette possibilité.

3. Conséquences administratives

De manière classique, le présent traité institue la voie diplomatique comme mode de communication entre les États contractants (article 7).

En cas d'urgence, le texte permet aux autorités compétentes de l'État requérant d'utiliser, soit la voie d'une transmission directe entre le ministère de la justice de la République française et le Parquet de la Nation – Ministère public de la République du Pérou, soit le canal d'Interpol, pour demander l'arrestation provisoire d'une personne se trouvant sur le territoire de l'État requis (article 9).

Ce protocole de communication consacrant la pratique française en la matière, ce sont donc les services compétents à ce jour qui seront chargés du traitement des demandes formulées en application du présent traité, à savoir, pour le ministère des Affaires étrangères, la mission des conventions et de l'entraide judiciaire de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, et, pour le ministère de la Justice, le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Par voie de conséquence, l'entrée en vigueur du présent traité ne devrait générer aucune charge administrative nouvelle pour la Partie française.

III - Historique des négociations

En 2003, dans le contexte de l'affaire « Fujimori »², les autorités péruviennes proposaient à la France de moderniser la convention d'extradition de 1874 et de compléter le tissu conventionnel applicable entre les deux pays en suggérant également la négociation de deux autres conventions, l'une relative à l'entraide judiciaire en matière pénale et l'autre au transfèrement de personnes condamnées.

Accueillie favorablement par la partie française, cette initiative a rapidement débouché sur la tenue d'une première réunion de négociation à Lima au mois de juin 2004. Si les discussions en matière d'entraide judiciaire ont d'emblée permis de dégager d'importantes lignes de consensus, la négociation des deux autres instruments s'est avérée plus délicate, les exigences péruviennes en matière de transfèrement se heurtant en particulier à plusieurs principes généraux de notre droit, dont certains de valeur constitutionnelle.

Un second tour de négociation, appelé à se tenir à Paris en 2005 puis 2006, a été annulé à plusieurs reprises par la partie péruvienne, du fait des contraintes budgétaires pesant sur celle-ci. En dépit de cette circonstance, les parties ont continué à échanger des projets de textes et un ensemble d'observations destinées à expliciter leurs positions respectives.

Afin de concrétiser la volonté commune des deux pays de mettre en place des instruments modernes de coopération, une nouvelle session de négociation d'une convention d'entraide judiciaire s'est tenue à Lima au mois d'octobre 2012. A l'issue de celle-ci, les parties sont parvenues à un texte de consensus qui a été paraphé le 11 octobre 2012, avant d'être officiellement signé le 15 novembre 2012.

Dès le mois de janvier suivant, les autorités françaises et péruviennes se réunissaient à nouveau à Paris et parvenaient à un accord sur un projet de traité d'extradition, le 31 janvier 2013.

IV - État des signatures et ratifications

Le traité d'extradition entre la République française et la République du Pérou a été signé à Lima, le 21 février 2013, par le ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, et le ministre des Relations extérieures du Pérou, Rafael Roncagliolo.

L'entrée en vigueur du traité suppose l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacun des deux États, à savoir pour la France la mise en œuvre de la procédure parlementaire d'autorisation de ratification prévue par l'article 53 de la Constitution. Elle sera effective lorsque les deux États contractants s'informeront mutuellement de l'accomplissement de leurs formalités internes de ratification.

A ce jour, le Pérou n'a pas notifié à la France l'achèvement des procédures exigées par son ordre juridique interne.

² Alberto Fujimori fut Président du Pérou de 1990 à 2000. Accusé de meurtres et de violations des droits de l'homme, il s'est exilé pendant six ans avant d'être extradé vers le Pérou et condamné, en 2009, à une peine de 25 ans de prison.