

N° 330

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2020

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 deuxième protocole additionnel à la
convention européenne d'extradition, du troisième protocole additionnel à la
convention européenne d'extradition et du quatrième protocole additionnel à la
convention européenne d'extradition (procédure accélérée),***

Par M. Hugues SAURY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 274 et 331 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : DES PROTOCOLES QUI MODERNISENT LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION	7
I. LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION DU 13 DÉCEMBRE 1957	7
II. LES PROTOCOLES ADDITIONNELS À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION	8
A. LE PREMIER PROTOCOLE ADDITIONNEL, NI SIGNÉ, NI RATIFIÉ PAR LA FRANCE	8
B. LE DEUXIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL COMPLÈTE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION	8
C. LE TROISIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL CRÉE UNE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE D'EXTRADITION SUBORDONNÉE AU CONSENTEMENT DE LA PERSONNE RECHERCHÉE	10
D. LE QUATRIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL SIMPLIFIE LA PROCÉDURE D'EXTRADITION	11
III. DES INSTRUMENTS SUPPLANTÉS PAR LE MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN DANS L'ESPACE EUROPÉEN	11
SECONDE PARTIE : DES PROTOCOLES DONT LES STIPULATIONS S'INSPIRENT DU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN	15
I. LE DEUXIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION	15
II. LE TROISIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION : LA PROCÉDURE D'EXTRADITION SIMPLIFIÉE	17
III. LE QUATRIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION	22
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	33

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 274 (2019-2020) autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition, du troisième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition et du quatrième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition.

Ces trois protocoles additionnels viennent modifier ou compléter la convention européenne d'extradition signée le 13 décembre 1957 et entrée en vigueur le 18 avril 1960. La France l'a signée le 13 décembre 1957 et l'a ratifiée le 10 février 1986 pour une entrée en vigueur le 11 mai 1986.

Cinquante Etats sont aujourd'hui Parties à la convention européenne d'extradition dont l'Afrique du Sud, Israël, la Corée du Sud qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

En revanche, à l'instar d'autres pays européens, elle n'a pas signé le premier protocole additionnel de 1975 qui complète la liste des infractions qui ne sont pas considérées comme des infractions politiques et qui étend la règle du *non bis in idem* aux jugements définitifs rendus par un Etat tiers.

En 2018, la France a signé ces trois protocoles additionnels adoptés respectivement en 1978, en 2010 et en 2012 et qui sont déjà entrés en vigueur. Ils visent à simplifier la procédure d'extradition afin de l'accélérer. Leurs stipulations se rapprochent de celles du mandat d'arrêt européen. En particulier, le troisième protocole instaure une procédure d'extradition simplifiée dans le cas où la personne recherchée consent à son extradition, dans laquelle il n'y a qu'une phase judiciaire.

Ces trois protocoles ne s'appliqueront que pour la coopération avec des Etats non membres de l'Union européenne ayant ratifié ces instruments et avec lesquels la France n'a signé aucun accord bilatéral d'extradition. Cela représente un nombre assez restreint de flux car, dans l'espace européen, c'est la procédure du mandat d'arrêt européen qui s'applique, conformément à la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. En effet, les stipulations de ces protocoles se rapprochent de celles du mandat d'arrêt européen qui a fait ses preuves entre les Etats membres de l'Union européenne.

PREMIÈRE PARTIE : DES PROTOCOLES QUI MODERNISENT LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION

I. LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION DU 13 DÉCEMBRE 1957

La convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 est l'une des plus anciennes conventions européennes dans le domaine de la coopération en matière pénale. Elle est entrée en vigueur le 18 avril 1960.

Elle pose un principe d'extradition obligatoire pour des faits passibles par les lois de la partie requise et de la partie requérante - principe de la double incrimination - d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère. La France a usé de son droit de réserve pour fixer le quantum de cette peine à deux ans.

Elle reprend les motifs traditionnels de refus d'extradition - infractions politiques, infractions militaires règle *non bis in idem* qui interdit de juger un individu pour des faits ayant déjà fait l'objet d'un jugement définitif, prescription de l'action ou de la peine, application de la peine de mort par l'Etat requérant.

Elle ouvre la possibilité par déclaration d'exclure l'extradition des nationaux.

Elle exclut les infractions fiscales de son champ d'application sauf accord entre les parties contractantes.

Elle retient également la règle de la spécialité qui veut qu'un individu extradé ne puisse être ni poursuivi, ni jugé, ni détenu pour un fait autre que celui ayant motivé l'extradition.

Enfin, elle prévoit que les demandes sont échangées par la voie diplomatique en reprenant les exigences classiques d'une demande présentant un exposé complet et précis des faits, la production des dispositions juridiques applicables et la communication en original ou en copie certifiée conforme du titre fondant la demande, soit un mandat d'arrêt, un jugement exécutoire ou de tout autre acte ayant la même force.

Elle permet en outre l'arrestation provisoire en cas d'urgence et lui attache un délai de 18 à 40 jours.

La France a signé cette convention en 1957 mais ne l'a ratifiée qu'en 1986, après l'abolition de la peine de mort en 1981, de crainte qu'une demande d'extradition ne lui soit refusée du fait de l'application possible de la peine capitale. Cette convention est entrée en vigueur pour la France le 11 mai 1986.

Cinquante Etats sont aujourd'hui Parties à cette convention dont l'Afrique du Sud, Israël, la Corée du Sud qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

II. LES PROTOCOLES ADDITIONNELS À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION

A. LE PREMIER PROTOCOLE ADDITIONNEL, NI SIGNÉ, NI RATIFIÉ PAR LA FRANCE

Cette convention a été complétée par un premier protocole additionnel ouvert à la signature le 15 octobre 1975 et entré en vigueur le 20 août 1979.

Ce protocole complète la liste des infractions qui ne sont pas considérées comme des infractions politiques pour y inclure les génocides, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Il étend aussi la règle du *non bis in idem* aux jugements définitifs rendus par un Etat tiers. Comme l'Italie, l'Autriche, la Finlande et le Royaume-Uni, la France ne l'a pas signé et ne le signera pas car elle considère que cette ratification n'est plus aujourd'hui ni nécessaire, ni opportune.

Selon les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹ lors de la ratification de la convention européenne d'extradition en 1986, la France avait déjà considéré que la signature de ce protocole additionnel antérieur n'était pas pertinente. La ratification de ce protocole n'apparaît pas davantage nécessaire aujourd'hui. En effet, l'objectif recherché dans le cadre de la ratification des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} protocoles additionnels est d'ordre opérationnel pour fluidifier les canaux de la coopération en matière de remise des personnes, notamment par le biais de la procédure simplifiée d'extradition. Or, le premier protocole additionnel n'apporte pas de plus-value opérationnelle puisqu'il se limite à apporter des précisions sur la notion d'infractions politiques et sur le champ d'application du principe *non bis in idem*. D'autres Etats membres de l'UE, tels l'Italie, l'Autriche, la Finlande et le Royaume-Uni, ont également choisi de ne pas le ratifier.

B. LE DEUXIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL COMPLÈTE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION

L'élaboration du 2^{ème} protocole additionnel fait suite aux travaux du comité d'experts nationaux chargé de l'application de la convention européenne d'extradition, réuni en 1969 pour évoquer les possibles améliorations du texte.

¹ Réponses du Gouvernement au questionnaire de la commission.

Le 2^{ème} protocole, adopté le 17 mars 1978 et entré en vigueur le 5 mai 1983, modifie le texte de la convention européenne d'extradition en étendant son champ d'application aux infractions fiscales – un arrangement préalable entre les parties n'est plus nécessaire –.

Ainsi, son article 2 permet l'extradition pour une infraction en matière de taxes et impôts, de douane et de change alors même que les faits ne sont passibles que d'une sanction pécuniaire. L'extradition ne peut pas être refusée pour le motif que la législation de la partie requise n'impose pas le même type de taxes ou d'impôts. Cet article présente un avantage certain s'agissant de cette catégorie d'infraction. Jusqu'à présent, les demandes visant à des poursuites ou exécution de peine pour ce type d'infraction ne prospèrent pas du seul fait de l'absence d'accord *ad hoc* ou d'échanges de lettres.

Outre la France, des pays comme l'Andorre, l'Irlande, le Liechtenstein, le Luxembourg et Saint-Marin n'ont ni signé, ni ratifié le deuxième protocole.

Ce 2^{ème} protocole prévoit aussi l'extension de l'extradition accessoire aux infractions comportant seulement une sanction pécuniaire ; or, ces infractions considérées comme mineures peuvent parfois causer un préjudice social important comme dans le domaine de l'environnement.

Il encadre la possibilité d'extrader les personnes qui ont été condamnées par défaut dans l'Etat requérant en permettant à l'Etat requis de refuser l'extradition d'une personne aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté si l'Etat requérant n'a pas respecté les droits minimaux de la défense – connaissance de l'accusation portée, défense par un avocat, participation au procès par exemple –.

L'extradition n'est pas non plus accordée pour une infraction couverte par l'amnistie dans l'Etat requis si celui-ci avait compétence pour poursuivre concurremment avec l'Etat requérant cette infraction selon sa propre loi pénale.

Enfin, ce protocole permet de simplifier le canal de transmission des demandes en retenant une transmission directe entre ministères de la justice. Cette transmission directe permettrait ainsi de gagner en efficacité et de tenir les délais de transmission, notamment de 18 jours impératifs dans certains Etats et ce surtout, lorsque la demande doit être transmise avec une traduction, tout en simplifiant les relations avec les Etats ayant ratifié ce protocole.

Ce 2^{ème} protocole correspond à une pratique constante de la France, s'agissant de l'extradition pour des infractions fiscales ou de l'exécution de condamnations par défaut. En outre, la transmission directe permet de gagner en efficacité.

C. LE TROISIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL CRÉE UNE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE D'EXTRADITION SUBORDONNÉE AU CONSENTEMENT DE LA PERSONNE RECHERCHÉE

L'élaboration du 3^{ème} protocole additionnel s'inscrit dans le cadre des travaux du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC). Ce comité est notamment chargé, sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), d'examiner le fonctionnement et la mise en œuvre des conventions dans le domaine de la coopération pénale, et d'en améliorer le fonctionnement lorsque cela est nécessaire.

Le Conseil de l'Europe - le PC-OC en particulier - a engagé à partir de 2002 une réflexion sur la modernisation des instruments en matière de coopération pénale. Il était notamment constaté que, dans un grand nombre de cas, la personne arrêtée consent à sa remise, rendant opportune la création d'un mécanisme simplifié d'extradition, inspiré de la Convention de 1995, alors applicable, relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne.

Le 3^{ème} protocole additionnel, adopté le 10 novembre 2010 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2012, crée un mécanisme d'extradition simplifiée pour les personnes qui consentent à leur remise à l'Etat requérant, en allégeant le formalisme procédural et en prévoyant des délais raccourcis.

À l'instar du mandat d'arrêt européen, cette procédure d'extradition simplifiée, qui permet la remise rapide de la personne recherchée, ne prévoit qu'une phase judiciaire et non pas une phase judiciaire suivie d'une phase administrative comme dans la procédure classique d'extradition. L'autorité judiciaire est compétente pour vérifier les conditions légales de l'extradition ainsi que la validité du consentement de la personne réclamée qui doit être exprimé volontairement, consciemment et en pleine connaissance des conséquences juridiques.

Cette procédure peut être utilisée lorsque la partie requise agit dans le seul cadre d'une demande d'arrestation provisoire ou lorsque la demande d'extradition a été présentée conformément à l'article 12 de la convention européenne d'extradition qui précise sa forme, son mode de transmission et les pièces à fournir.

Toute partie a la possibilité d'émettre une réserve précisant qu'elle exige une demande d'extradition en bonne et due forme répondant aux exigences de l'article 12 précité et peut faire une déclaration précisant que la règle de la spécialité ne s'applique pas lorsque la personne a consenti à son extradition ou que la règle de la spécialité ne s'applique pas lorsque la personne renonce expressément et clairement au bénéfice de la spécialité.

Ce 3^{ème} protocole permet de répondre à une demande récurrente des juridictions dans un contexte d'internationalisation de la criminalité.

La France fera une déclaration précisant que le consentement de l'intéressé pourra être retiré jusqu'à ce que la décision sur l'extradition ait acquis un caractère définitif.

D. LE QUATRIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL SIMPLIFIÉ LA PROCÉDURE D'EXTRADITION

L'élaboration du 4^{ème} protocole s'inscrit dans le même contexte que le précédent et fait suite aux réflexions du PC-OC sur la modernisation des instruments de coopération pénale du Conseil de l'Europe.

Adopté le 20 septembre 2012 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2014, il vise à moderniser, en s'inspirant notamment des instruments en vigueur entre les Etats membres de l'Union européenne, les stipulations de la convention européenne d'extradition relatives à l'appréciation de la prescription des faits, objets de la demande d'extradition, au principe de spécialité, à la ré-extradition vers un Etat tiers, au transit et aux moyens et voies de communication entre les autorités compétentes. En particulier, la transmission des requêtes et pièces à l'appui y est prévue de ministère de la justice à ministère de la justice sauf si un Etat désigne une autre autorité compétente que le ministère.

Ce 4^{ème} protocole ne s'attache qu'à la prescription acquise d'après la législation de la Partie requérante et écarte le refus d'extrader lorsque la prescription est acquise d'après la loi de l'Etat requis.

Il n'exige plus la production du titre fondant la demande en original ou copie certifiée conforme (article 2), sauf demande expresse de l'Etat requis (article 6).

Ce 4^{ème} protocole offre ainsi un certain nombre de possibilités permettant d'améliorer et de moderniser la procédure d'extradition.

III. DES INSTRUMENTS SUPPLANTÉS PAR LE MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN DANS L'ESPACE EUROPÉEN

Dans l'espace européen, c'est la procédure du mandat d'arrêt européen qui s'applique et la convention européenne et ses protocoles additionnels n'ont donc pas vocation à s'appliquer dans les relations entre les Etats membres de l'Union européenne qui les ont ratifiés.

En effet, la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise a précisé qu'elle remplaçait, à compter du 1^{er} janvier 2004, les dispositions de la convention européenne d'extradition et de ses 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} protocoles dans les relations entre les Etats membres. Entré en vigueur postérieurement à cette décision-cadre, le

4ème protocole n'est pas mentionné. Par analogie toutefois, il n'est pas non plus applicable.

Ainsi, la convention européenne d'extradition et ses protocoles additionnels ne s'appliqueront que pour la coopération avec des Etats non membres de l'Union européenne ayant ratifié ces instruments et avec lesquels la France n'a signé aucun accord bilatéral d'extradition. Il s'agit notamment des pays suivants :

- l'Afrique du Sud, l'Arménie, la Corée du Sud, la Géorgie, l'Ukraine, l'Islande et la Norvège s'agissant du 2ème protocole. Concernant l'Islande et la Norvège, il peut être relevé que l'accord conclu le 28 juin 2006 et entré en vigueur le 1er novembre 2019 entre l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif à la procédure de remise entre les Etats membres de l'Union européenne et l'Islande et la Norvège étend le mécanisme de remise des personnes sur le fondement d'un mandat d'arrêt, tel qu'institué au sein de l'Union par la décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen ;

- l'Azerbaïdjan, s'agissant des 2ème et 3ème protocoles ;

- l'Albanie, la Moldavie, la Serbie, la Turquie, s'agissant des 2ème, 3ème et 4ème protocoles.

Compte tenu des flux relativement limités, les besoins opérationnels en matière d'extradition avec ces pays n'ont jusqu'à présent pas rendu nécessaire le recours aux outils prévus dans les 2ème, 3ème et 4ème protocoles additionnels.

En 2018, la France a enregistré 313 nouveaux dossiers d'extradition dont 174 avec les Etats parties à la convention. Elle a été requérante dans 101 dossiers dont 41 étaient à destination d'un Etat partie à la convention, a réceptionné 212 demandes dont 133 d'Etats parties provenant principalement de la Suisse (40 demandes), de la Turquie (22 demandes), de la fédération de Russie (16 demandes), de l'Albanie (11 demandes), de la Moldavie (10 demandes), de la Serbie (8 demandes) et de l'Ukraine (5 demandes). Il a été procédé à 59 remises de fugitifs aux autorités françaises en application d'une convention d'extradition dont 56 remises par des Etats parties à la convention européenne d'extradition et 76 remises par la France de fugitifs dans le même cadre dont 35 remises à des Etats parties à la convention européenne d'extradition.

En 2018, la France a reçu 1739 mandats d'arrêt européen, a remis 599 personnes et s'est vu remettre 424 personnes dans le cadre de la procédure du mandat d'arrêt européen.

C'est essentiellement la prochaine sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et l'impossibilité qui en découlera de pouvoir recourir aux instruments prévus par le droit de l'Union européenne, qui rend nécessaire la ratification aujourd'hui de ces protocoles additionnels. Le

Royaume-Uni a déjà ratifié ces trois protocoles additionnels. D'après les informations transmises par les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹, les flux avec le Royaume-Uni sont les suivants : en 2017, la France a remis 8 personnes aux autorités britanniques sur mandat d'arrêt européen et le Royaume-Uni a remis 22 personnes aux autorités françaises ; en 2018, la France a remis 9 personnes aux autorités britanniques sur mandat d'arrêt européen et le Royaume-Uni a remis 20 personnes aux autorités françaises ; en 2019, la France a remis 11 personnes aux autorités britanniques sur mandat d'arrêt européen le Royaume-Uni a remis 26 personnes à la France. S'agissant des procédures de mandat d'arrêt européen toujours en cours : 6 mandats d'arrêt européens ont été émis par les autorités françaises visant des individus se trouvant au Royaume-Uni et 2 mandats d'arrêt européens émis par les autorités britanniques ont été reçus par les autorités françaises.

¹ Réponses du Gouvernement aux questions de la commission.

SECONDE PARTIE : DES PROTOCOLES DONT LES STIPULATIONS S'INSPIRENT DU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN

I. LE DEUXIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION

Le deuxième protocole additionnel comprend douze articles.

L'article 1^{er} étend le champ d'application de l'extradition accessoire, prévue au paragraphe 2 de l'article 2 de la convention européenne d'extradition, aux infractions pénales qui ne sont passibles que d'une sanction de nature pécuniaire. Ces infractions pénales mineures qui ne sont punies que d'une amende peuvent néanmoins causer un préjudice social important comme la violation des prescriptions relatives à la protection de l'environnement.

L'Etat requérant a ainsi la possibilité d'obtenir l'extradition pour une infraction passible d'une amende pénale ou d'une autre sanction pécuniaire. Ces infractions doivent toutefois satisfaire à la règle de la double incrimination et à la règle de la spécialité s'applique.

L'article 2 remplace l'article 5 de la convention relatif à l'extradition dans le cadre de procédures portant sur une infraction fiscale, c'est-à-dire, commise en matière de taxes et impôts, de douane et de change, en lui donnant une forme plus impérative. Dans son ancienne version, l'extradition pour infraction fiscale n'était possible qu'en application d'un arrangement préalable entre les parties.

Désormais, l'extradition doit avoir lieu, indépendamment de tout arrangement préalable conclu entre les parties contractantes chaque fois que l'infraction fiscale correspond, au regard de la législation de l'Etat requis, à une infraction de même nature que dans la législation de l'Etat requérant. L'absence de définition du terme « infractions fiscales » laisse à l'Etat requis une grande latitude pour apprécier la nature de l'infraction.

Ce nouvel article 5 témoigne d'une évolution visant à ne plus soustraire les infractions fiscales du champ d'application des accords d'extradition et à mettre fin à la distinction entre « infractions ordinaires » et « infractions fiscales » qui ne se justifie plus.

Par ailleurs, aux termes du paragraphe 2, « l'extradition ne pourra être refusée pour le motif que la législation de la partie requise n'impose pas le même type de taxes ou d'impôts (...) que la partie requérante ». Le rapport explicatif souligne que l'idée fondamentale est que les éléments constitutifs essentiels de l'infraction doivent être décisifs.

On rappelle que conformément à la convention européenne d'extradition, il doit s'agir de faits punis par les lois de la partie requérante et de la partie requise d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère.

L'article 3 complète la convention par un article consacré aux jugements par défaut, c'est-à-dire aux décisions rendues à la suite d'une audience à laquelle le condamné n'a pas comparu en personne, alors qu'il y avait été régulièrement cité mais sans qu'il puisse être établi que cette convocation lui soit parvenue en personne.

Le premier paragraphe prévoit la faculté pour la partie requise de refuser l'extradition d'une personne aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté si elle estime que la procédure de jugement n'a pas satisfait aux droits de la défense reconnus à toute personne accusée d'une infraction. Cela vise tout particulièrement les droits énoncés par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur en 1953, notamment l'existence de voies de recours.

Ce principe est susceptible de dérogation si la partie requérante apporte des assurances jugées suffisantes pour garantir que la personne dont l'extradition est demandée aura droit à une nouvelle procédure de jugement qui sauvegarde les droits de la défense. Si l'extradition est alors accordée, la partie requérante est autorisée, soit à exécuter le jugement en question si le condamné ne fait pas opposition, soit à poursuivre l'extradé dans le cas contraire.

Afin d'empêcher que la personne à extradier ne soit confrontée à un délai d'opposition trop court, le paragraphe 2 prévoit que la communication du jugement par défaut à la personne concernée par la partie requise ne constitue pas une notification entraînant des effets juridiques au sein de la procédure pénale en cours dans l'Etat requérant.

L'article 4 complète la convention par un article prévoyant que l'amnistie (appliquée à l'action publique ou à l'exécution de la peine) prononcée dans l'Etat requis ne constitue un obstacle à l'extradition que si cet Etat est compétent pour poursuivre l'infraction concurremment avec l'Etat requérant. En revanche, la question des amnisties prononcées dans l'Etat requérant n'est pas traitée.

L'article 5 remplace le paragraphe 1^{er} de l'article 12 de la convention qui exigeait que la requête soit présentée par la voie diplomatique. Faisant le choix d'un moyen de transmission plus rapide, il prévoit que la requête sera désormais adressée par écrit par le ministère de la justice de la partie requérante à son homologue de la partie requise. Il n'exclut cependant pas la présentation de la requête par la voie diplomatique et envisage même qu'une

autre voie puisse être expressément convenue entre deux ou plusieurs parties contractantes.

Les articles 6 à 12 reprennent le libellé de clauses finales modèles des accords et des conventions du Conseil de l'Europe (signature et entrée en vigueur, adhésion au protocole, application territoriale, réserves, exécution du protocole, dénonciation et notifications) ou s'inspirent de la longue pratique conventionnelle du Conseil de l'Europe.

L'article 9 pose le principe selon lequel, sauf déclaration contraire, les réserves existantes concernant la convention s'appliquent également au protocole. Il donne également la possibilité aux parties contractantes de ne pas accepter tous les titres du protocole et de devenir néanmoins parties contractantes à ce deuxième protocole.

L'article 10 prévoit que le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe veille à l'exécution du protocole.

II. LE TROISIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION : LA PROCÉDURE D'EXTRADITION SIMPLIFIÉE

Le troisième protocole additionnel comprend dix-neuf articles. Il vise à simplifier et à accélérer la procédure d'extradition lorsque l'individu recherché consent à l'extradition.

L'article 1^{er} érige en principe de base l'obligation d'extrader les personnes recherchées selon la procédure d'extradition simplifiée, à condition que celles-ci consentent à leur extradition selon la procédure simplifiée et que la partie requise ait donné son accord.

Il peut s'agir de personnes poursuivies pour une infraction ou recherchées aux fins d'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté par les autorités judiciaires de la partie requérante.

Le consentement de l'intéressé à son extradition n'entraîne pas d'obligation pour la partie requise d'extrader la personne dans tous les cas.

L'article 2 décrit les modalités de mise en oeuvre de la procédure simplifiée d'extradition en distinguant deux situations.

La procédure d'extradition simplifiée peut être utilisée lorsque la partie requise agit dans le seul cadre d'une demande d'arrestation provisoire (paragraphe 1 et 2). Elle peut l'être aussi, lorsque la demande d'extradition a été présentée conformément à l'article 12 de la convention (paragraphe 3).

Dans le cas le plus courant où la procédure simplifiée d'extradition fait suite à une demande d'arrestation provisoire - le point de départ de la procédure simplifiée est alors la demande d'arrestation provisoire telle que prévue par l'article 16 de la convention et la présentation d'une demande

d'extradition et des documents exigés par l'article 12 de la convention n'est plus nécessaire.

La décision sur l'extradition peut s'opérer sur la base des seules informations communiquées par la partie requérante à la partie requise telles qu'énumérées aux alinéas a) à h) du paragraphe 1^{er} : a) l'identité de la personne recherchée, y compris sa ou ses nationalités si cette information est disponible; b) l'autorité qui demande l'arrestation; c) l'existence d'un mandat d'arrêt ou d'un autre acte ayant la même force ou d'un jugement exécutoire, ainsi que la confirmation que la personne est recherchée conformément à l'article 1^{er} de la Convention; d) la nature et la qualification légale de l'infraction, y compris la peine maximale ou la peine imposée dans le jugement définitif, y compris si tout ou partie de cette peine a été exécutée; e) les renseignements relatifs à la prescription et à son interruption; f) une description des circonstances de l'infraction, précisant la date, le lieu et le degré de participation de la personne recherchée; g) dans la mesure du possible, les conséquences de l'infraction; h) dans le cas où l'extradition est requise aux fins d'exécution d'un jugement définitif, si celui-ci a été rendu par défaut.

Le paragraphe 2 de cet article prévoit toutefois la possibilité pour la partie requise de solliciter des renseignements supplémentaires si les informations fournies se révèlent insuffisantes pour permettre à son autorité compétente d'autoriser l'extradition.

Le paragraphe 3 concerne les demandes d'extradition présentées sur le fondement de l'article 12 de la convention. Il étend le champ d'application du protocole aux cas où la personne recherchée consent à sa remise après qu'une demande d'extradition a été présentée par la partie requérante, que la demande ait été précédée ou non d'une demande d'arrestation provisoire.

L'article 3 oblige les parties à s'assurer que la personne arrêtée à des fins d'extradition a été informée, dans les plus brefs délais après son placement en détention, de la demande dont elle fait l'objet ainsi que de la possibilité de bénéficier d'une extradition selon la procédure simplifiée si elle y consent. Ces informations doivent être données par l'autorité compétente de la partie requise, c'est-à-dire par l'autorité habilitée à placer les personnes en détention.

L'article 4 encadre les modalités de recueil du consentement de la personne recherchée et, d'autre part, de la renonciation expresse au bénéfice de la règle de la spécialité, dans le cas où la législation de la partie requise prévoit une telle renonciation, en tant qu'acte distinct du consentement à l'extradition. Ce consentement ou cette renonciation doivent être donnés devant les autorités judiciaires compétentes de la partie requise.

Si les modalités selon lesquelles le consentement et la renonciation doivent être exprimés sont déterminées par la législation de chaque partie, aux termes du paragraphe 2, la personne concernée doit les exprimer

volontairement et en étant pleinement consciente des conséquences juridiques qui en résultent. À cette fin, la personne arrêtée doit avoir le droit de se faire assister par un conseil juridique et, le cas échéant, par un interprète. L'aide juridictionnelle est accordée si nécessaire. Les informations données à l'intéressé doivent porter sur les implications de la renonciation aux garanties de la procédure ordinaire ainsi que sur la possible irrévocabilité du consentement donné ou de la renonciation au bénéfice de la règle de la spécialité.

Selon le paragraphe 3, le consentement à l'extradition et, le cas échéant, la renonciation au bénéfice de la règle de la spécialité doivent être consignés dans un procès-verbal conformément à la législation de la partie requise. Il s'agit de pouvoir vérifier ultérieurement si le consentement a été donné volontairement et en pleine connaissance de ses conséquences juridiques.

Les paragraphes 4 et 5 prévoient que le consentement et la renonciation sont irrévocables, sauf pour les Etats ayant fait une déclaration en sens contraire au moment de la signature ou lors du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, ou à tout moment ultérieur.

S'appuyant sur ce paragraphe 5, la France envisage de faire une déclaration selon laquelle, le consentement de l'intéressé peut être révoqué jusqu'à ce que la décision judiciaire, relative à l'extradition selon la forme simplifiée, ait acquis un caractère définitif, pour préserver le droit existant prévu aux articles 629-29 et 629-30 du code de procédure pénale, afin d'encadrer la portée du consentement de l'intéressé à son extradition, notamment vers des Etats signataires dont le respect de l'Etat de droit et des droits fondamentaux n'apparaît pas suffisant.

S'agissant de la révocation du consentement à l'extradition, les parties peuvent prévoir qu'elle peut intervenir jusqu'à ce que la décision de la partie requise relative à la procédure d'extradition simplifiée ait acquis un caractère définitif.

S'agissant de la révocation de la renonciation au bénéfice de la règle de la spécialité, elle peut, quant à elle, intervenir jusqu'à la date de remise de la personne concernée à la partie requérante.

Toute révocation est consignée conformément au droit de la partie requise et est immédiatement notifiée à la partie requérante.

L'article 5 porte sur la question de l'application de la règle de la spécialité, telle qu'énoncée à l'article 14 de la convention, à la procédure simplifiée d'extradition. Il prévoit la possibilité pour chaque Etat de déclarer que la règle de la spécialité, telle qu'énoncée à l'article 14 de la convention, ne s'appliquera pas dans le cas où la personne extradée par cet Etat consent à l'extradition ou dans le cas où la personne ayant consenti à l'extradition, renonce expressément au bénéfice de la règle de la spécialité.

L'article 6 relatif aux notifications traite des situations dans lesquelles la procédure simplifiée d'extradition a été engagée sur la base d'une demande d'arrestation provisoire conformément à l'article 2, paragraphe 1 du protocole.

La partie requise informe la partie requérante, le plus vite possible et au plus tard dix jours après la date de l'arrestation provisoire, du fait que la personne recherchée a donné ou non son consentement à son extradition, afin de permettre à la partie requérante de présenter une demande d'extradition en application de l'article 12 de la convention européenne d'extradition.

Dans le cas exceptionnel où la partie requise refuserait l'extradition selon la procédure simplifiée en dépit du consentement de la personne recherchée, elle devra le notifier au plus vite à la partie requérante afin que celle-ci dispose d'un temps suffisant pour présenter une demande d'extradition classique avant l'expiration du délai d'arrestation provisoire de quarante jours.

L'article 7 vise à accélérer les procédures en introduisant un délai pour la notification par la partie requise de sa décision concernant l'extradition dans le cadre de la procédure simplifiée.

Il prévoit que la décision prise par l'autorité compétente de la partie requise concernant l'extradition selon la procédure simplifiée doit être notifiée à la partie requérante dans les vingt jours suivant la date à laquelle la personne a donné son consentement.

L'article 8 complète l'article 12 de la convention en prévoyant l'utilisation de moyens de communication modernes ainsi qu'une communication par le biais d'Interpol, pour assurer l'efficacité de la communication dans le contexte de la procédure simplifiée d'extradition.

Les communications prévues par le protocole peuvent s'effectuer par voie électronique ou par tout autre moyen laissant une trace écrite dans des conditions permettant d'en garantir l'authenticité.

Les parties peuvent aussi demander à tout moment qu'il leur soit communiqué l'original ou une copie certifiée conforme des documents.

L'article 9 crée une obligation de remise rapide de la personne qui consent à son extradition, et de préférence, dans un délai de dix jours à compter de la date de notification de la décision d'extradition.

L'article 10 impose à la partie requise de mettre en oeuvre la procédure simplifiée, y compris lorsqu'une personne donne son consentement après l'expiration du délai initial de dix jours suivant l'arrestation provisoire mais avant l'expiration du délai de quarante jours prévu par l'article 16 de la convention, si la partie requérante n'a pas encore présenté une demande formelle d'extradition.

L'article 11 simplifie les conditions applicables au transit, telles que prévues par l'article 21 de la convention, lorsqu'une personne est extradée selon une procédure simplifiée.

La demande de transit doit alors contenir les renseignements prévus à l'article 2, paragraphe 1^{er}, du protocole, mais la partie requise du transit peut demander des renseignements supplémentaires à la partie requérante si elle considère que les éléments dont elle dispose sont insuffisants pour lui permettre de prendre une décision concernant le transit.

En outre, la demande de transit, comme la décision de la partie requise, peut être effectuée par tous les moyens laissant une trace écrite, par exemple fax ou courrier électronique.

L'article 12 précise la relation entre le protocole et la convention, ainsi qu'avec les autres accords internationaux.

Il garantit une interprétation uniforme de ce protocole additionnel et de la convention en indiquant que les termes et expressions employés dans le protocole doivent être interprétés au sens de la convention.

Pour les parties au protocole, les dispositions de la convention s'appliquent *mutatis mutandis* sous réserve d'être compatibles avec les dispositions du protocole.

En outre, il précise que les dispositions du protocole ne font pas obstacle à l'application de l'article 28, paragraphes 2 et 3, de la convention concernant les relations entre la convention et les accords bilatéraux ou multilatéraux.

Il en découle notamment que les déclarations formulées par les Etats membres de l'Union européenne dans le cadre de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre les Etats membres s'appliquent automatiquement au présent protocole sans qu'il soit nécessaire pour les Etats concernés de faire de nouvelles déclarations en ce sens.

On rappelle que l'article 31 de cette décision-cadre prévoit qu'elle remplace, à compter du 1^{er} janvier 2004, les dispositions de la convention européenne d'extradition de 1957 et ses premier, deuxième et troisième protocoles applicables en matière d'extradition, dans les relations entre les Etats membres et qu'en conséquence, la convention et ses protocoles, y compris le quatrième par analogie, ne sont pas destinés à s'appliquer dans les relations entre les Etats membres de l'Union européenne qui les ont ratifiés.

Les articles 13 à 19 reprennent le libellé de clauses types (règlement amiable, signature et entrée en vigueur, adhésion au protocole, application territoriale, déclarations et réserves, dénonciation et notifications) ou s'inspirent de la longue pratique conventionnelle du Conseil de l'Europe.

L'article 17 relatif aux déclarations et réserves prévoit que seul l'article 2, paragraphe 1 du troisième protocole additionnel relatif à la procédure d'extradition simplifiée à la suite d'une demande d'arrestation provisoire, peut faire l'objet d'une réserve et que seuls l'article 4 paragraphe 5 sur la possibilité de révoquer le consentement à l'extradition et l'article 5 sur la renonciation au principe de spécialité peuvent faire l'objet de déclarations.

III. LE QUATRIÈME PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION EUROPÉENNE D'EXTRADITION

Le quatrième protocole additionnel comprend quinze articles. Il a pour objet de modifier certaines stipulations de la convention européenne d'extradition telles que la prescription, la règle de la spécialité, ainsi que les voies et moyens de communication.

L'article 1^{er} remplace l'article 10 de la convention relatif à la prescription qui déclarait que la prescription prévue par la législation de la partie requise ou de la partie requérante était un motif obligatoire de refus pour tenir compte de l'évolution de la coopération internationale en matière pénale et notamment de la convention du 23 octobre 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne.

Une distinction est ainsi opérée entre la prescription de l'action et celle de la peine selon qu'elle se produit en vertu de la législation de la partie requérante ou de la partie requise.

Si selon le paragraphe 1^{er}, la prescription reste un motif obligatoire de refus en ce qui concerne la législation de la partie requérante, le paragraphe 2 prévoit en revanche qu'elle ne constitue pas un motif de refus en ce qui concerne la législation de la partie requise conformément à l'évolution du droit international et du droit de l'Union européenne.

Le paragraphe 3 prévoit toutefois une exception au principe établi au paragraphe 2 en autorisant la partie requise à invoquer la prescription d'après sa propre législation en tant que motif facultatif de refus dans les deux hypothèses suivantes : lorsque la partie requise est compétente pour les infractions en vertu de sa propre législation et/ou lorsque son droit interne interdit expressément l'extradition en cas de prescription en vertu de sa propre législation.

Cette exception ne peut jouer que si la partie requise a formulé une réserve en ce sens.

Le paragraphe 4 ne s'applique qu'aux parties ayant fait une réserve conformément au paragraphe 3. Il précise les modalités d'application de cette exception en prévoyant que la partie requise doit alors prendre en considération, conformément à sa législation, tout acte ou fait qui est

intervenue dans la partie requérante, dans la mesure où les actes ou faits de même nature ont pour effet d'interrompre, ou de suspendre la prescription dans la partie requise.

L'article 2 remplace l'article 12 de la convention relative aux requêtes et pièces à l'appui, afin de préciser que la requête pourra être adressée et reçue par le ministère de la Justice ou par toute autre autorité compétente de chacune des parties. L'Etat partie qui souhaite désigner une autorité compétente autre que le ministère de la Justice devra alors notifier sa décision au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe au moment de la signature ou lors du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Le paragraphe 2 de l'article 12 de la convention modifiée par le protocole remplace l'exigence de transmission de l'original ou d'une copie certifiée conforme de la décision judiciaire par celle d'une simple « copie », notamment afin de prendre en compte la possibilité introduite à l'article 6 du quatrième protocole additionnel d'utiliser des moyens de communication modernes. Toutefois ceci n'est possible que si la partie requise n'a pas émis de réserve en application de l'article 6 paragraphe 3 pour conserver le droit de demander l'original ou une copie certifiée conforme de la requête et des pièces à l'appui.

Le paragraphe 2 précité a été complété à l'alinéa b, par une référence à la prescription et à l'alinéa c, par une référence aux renseignements permettant de localiser la personne recherchée. Il précise également que l'article 5 du deuxième protocole additionnel ne s'appliquera pas entre les parties au présent protocole. Il reste cependant possible de convenir des arrangements directs entre les parties conformément à l'article 28, paragraphe 2 de la convention ainsi que le prévoit l'article 7, paragraphe 2 du quatrième protocole additionnel.

L'article 3 reformule l'article 14 initial relatif à la règle de la spécialité en vertu de laquelle une personne extradée ne peut pas être arrêtée, poursuivie, jugée, condamnée ou détenue pour une infraction autre que celle qui a motivé son extradition.

Cet article fixe un délai maximal de quatre-vingt-dix jours pour la communication de la décision de la partie requise sur l'extension de l'extradition à d'autres infractions.

Il raccourcit le délai dans lequel la règle de la spécialité cesse de s'appliquer après l'élargissement définitif de la personne extradée. Il prévoit que la règle de la spécialité ne s'applique pas lorsque l'individu extradé, alors qu'il avait la possibilité de le faire, n'a pas quitté dans les 30 jours – 45 jours précédemment – qui suivent son élargissement définitif, le territoire de la partie à laquelle il a été livré ou s'il y est retourné après l'avoir quitté.

Le paragraphe 2 de cet article prévoit en outre la possibilité pour la partie requérante de prendre des mesures d'enquête à condition toutefois

qu'elles n'impliquent pas de restriction de la liberté individuelle de la personne concernée.

Un nouveau paragraphe 3 introduit un dispositif optionnel, pour les Etats ayant fait une déclaration en ce sens, de continuer à restreindre la liberté individuelle de la personne extradée jusqu'à ce que la partie requise prenne la décision d'accorder ou non son consentement. Toutefois, cette disposition qui permet de restreindre la liberté individuelle de la personne extradée sur la base de nouvelles infractions ne s'applique qu'à condition que la partie requérante notifie son intention de le faire à la partie requise, soit en même temps que la demande de consentement, soit ultérieurement, et que l'autorité compétente de la partie requise accuse expressément réception de cette notification. Enfin, la partie requise peut s'opposer à tout moment à une telle restriction de la liberté individuelle de la personne concernée. La partie requérante doit alors mettre immédiatement fin à la restriction, le cas échéant, en libérant la personne extradée.

L'article 4 complète l'article 15 de la convention par coordination avec les modifications apportées à l'article 14 de la convention, en prévoyant également un délai maximal de 90 jours au cours duquel la partie requise doit décider si elle consent ou non à ce que la personne remise à la partie requérante soit ré-extradée vers une autre partie ou un Etat tiers.

L'article 5 remplace l'article 21 de la convention et vise à simplifier la procédure de transit pour lui donner une plus grande efficacité et rapidité, notamment il n'est plus nécessaire que la demande soit accompagnée des pièces visées à l'article 12 paragraphe 2 de la convention.

Le nouvel article 21 peut aussi couvrir les cas où seules la partie requérante du transit et la partie requise du transit sont parties à cette convention et où l'extradition a été accordée sur une base juridique autre que la convention.

En application de ce quatrième protocole, il n'y a plus l'obligation d'avertir la partie dont l'espace aérien sera utilisé à l'occasion d'un transit lorsqu'aucun atterrissage n'est prévu.

Cependant, le paragraphe 3 du nouvel article 21 prévoit une procédure d'urgence en cas d'atterrissage fortuit qui impose à la partie requérante de notifier à la partie sur le territoire de laquelle l'atterrissage a eu lieu l'existence de l'une des pièces justificatives énumérées à l'article 12 - original ou expédition authentique d'une décision de condamnation exécutoire ou d'un mandat d'arrêt - au titre des procédures sans préciser la forme de cette notification. Cette notification produit les effets de la demande d'arrestation provisoire et la partie requérante doit présenter une demande de transit ordinaire à la partie sur le territoire duquel a eu lieu l'atterrissage.

Le paragraphe 5 prévoit la possibilité pour les Etats de faire une déclaration selon laquelle ils se réservent le droit d'accorder le transit d'un

individu uniquement aux mêmes conditions que celles de l'extradition ou à certaines d'entre elles.

L'article 6 relatif aux voies et moyens de communication complète la convention en offrant une base juridique à la communication rapide, par voie électronique ou tout autre moyen laissant une trace écrite, tout en garantissant l'authenticité des documents et renseignements transmis. Toutefois les parties doivent être en mesure, sur demande et à tout moment, de soumettre l'original ou une copie certifiée conforme des documents, notamment par courrier. Le recours à l'Organisation internationale de police criminelle ou à la voie diplomatique n'est pas exclu.

Selon le paragraphe 3, les Etats peuvent déclarer qu'ils se réservent le droit de demander l'original ou une copie certifiée conforme de la requête et des documents à l'appui.

L'article 7 précise les relations entre le protocole, d'une part, et la convention et d'autres accords internationaux, d'autre part, en reprenant les mêmes termes que l'article 12 précité du troisième protocole. Ainsi, comme indiqué précédemment, les déclarations formulées par les Etats membres de l'Union européenne dans le cadre de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre les Etats membres s'appliquent automatiquement au présent protocole sans qu'il soit nécessaire pour les Etats concernés de faire de nouvelles déclarations en ce sens.

Comme les articles 13 à 19 du troisième protocole, les articles 8 à 15 du quatrième protocole reprennent le libellé de clauses types (règlement amiable, signature et entrée en vigueur, adhésion au protocole, champ d'application temporelle et territoriale, déclarations et réserves, dénonciation et notifications) ou s'inspirent de la longue pratique conventionnelle du Conseil de l'Europe.

L'article 13 relatif aux déclarations et réserves prévoit qu'aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent protocole, à l'exception des réserves prévues à l'article 10, paragraphe 3 (prescription), et à l'article 21, paragraphe 5 (transit) de la convention, tels qu'ils sont modifiés par le protocole et à l'article 6, paragraphe 3 du protocole (voies et moyens de communication).

CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, la commission a adopté ce projet de loi autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition, du troisième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition et du quatrième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition.

Ces trois protocoles visent à simplifier et à rendre plus efficace la procédure applicable en matière d'extradition entre les Etats parties qui ont ratifié ces instruments. Ils permettront d'améliorer les canaux de la coopération en matière de remise des personnes, notamment par le biais de la procédure simplifiée d'extradition et par la transmission directe entre les ministères de la justice des Parties.

Ils faciliteront, en outre, la coopération dans les procédures d'extradition - relativement nombreuses - avec le Royaume-Uni dans le contexte du Brexit, d'autant que le Royaume-Uni a déjà ratifié ces trois protocoles.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 février 2020, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Hugues Saury sur le projet de loi n° 274 (2019-2020) autorisant la ratification du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition, du troisième protocole additionnel à la convention européenne d'extradition et du quatrième protocole additionnel à la convention européenne.

M. Hugues Saury, rapporteur.– Nous examinons aujourd’hui un projet de loi autorisant l’approbation des 2e, 3e et 4e protocoles additionnels à la convention européenne d’extradition, l’une des plus anciennes conventions européennes dans le domaine de la coopération en matière pénale. Ils visent à simplifier et à rendre plus efficace la procédure applicable en matière d’extradition entre les Etats parties qui ont ratifié ces instruments. Ces protocoles additionnels visent à simplifier et à rendre plus efficace la procédure applicable en matière d’extradition entre les États parties qui ont ratifié ces instruments.

La convention européenne d’extradition de 1957, entrée en vigueur en 1960, pose un principe d’extradition obligatoire pour des faits passibles d’une peine privative de liberté d’un maximum d’au moins un an ou d’une peine plus sévère, selon les lois de la partie requise et de la partie requérante, conformément au principe de la double incrimination. La France a usé de son droit de réserve pour fixer le quantum de cette peine à deux ans, ce qui couvre pratiquement toutes les infractions. La France a signé cette convention en 1957, mais ne l’a ratifiée qu’en 1986, après l’abolition de la peine de mort en 1981. Cinquante États sont aujourd’hui parties à cette convention, dont l’Afrique du Sud, Israël, la Corée du Sud, qui ne sont pas membres du Conseil de l’Europe.

Cette convention a été modifiée par un premier protocole additionnel de 1975 – antérieur donc à la ratification par la France de la convention mère – qui complète la liste des infractions qui ne sont pas considérées comme des infractions politiques et étend la règle du non bis in idem aux jugements définitifs rendus par un État tiers. À l’instar d’autres pays européens, la France ne l’a pas signé et ne le signera pas, car il n’apporte pas de plus-value opérationnelle.

Voyons le champ d’application de ces trois protocoles additionnels. Ils ne s’appliqueront que pour la coopération avec des États non membres de l’Union européenne ayant ratifié ces instruments et avec lesquels la France n’a signé aucun accord bilatéral d’extradition. Cela représente un nombre assez restreint de flux, car dans l’espace européen, c’est la procédure du mandat d’arrêt européen qui s’applique conformément à la décision-cadre

du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise.

Quel est le contenu de ces trois protocoles adoptés respectivement en 1978, 2010 et 2012, et signés par la France en octobre 2018 ?

Le 2e protocole étend la convention européenne d'extradition aux infractions fiscales – un arrangement préalable entre les parties n'est plus nécessaire – et encadre la possibilité d'extrader les personnes qui ont été condamnées par défaut, en donnant la faculté à la partie requise de refuser l'extradition si elle estime que la procédure de jugement n'a pas satisfait aux droits minimaux de la défense. Il prévoit également que l'extradition ne sera pas accordée pour une infraction couverte par l'amnistie dans l'État requis si celui-ci avait compétence pour poursuivre concurremment avec l'État requérant. Enfin, il permet la transmission des demandes d'extradition directement entre les ministères de la justice des parties, sans recours systématique à la voie diplomatique. Ce 2e protocole correspond à une pratique constante de la France, sans compter que la transmission directe permet de gagner en efficacité !

Partant du constat que le plus souvent l'individu recherché consent à l'extradition, le 3e protocole présente l'avancée la plus importante en mettant en place une procédure d'extradition simplifiée dans ce cas de figure. Cette procédure peut être utilisée en cas de présentation d'une demande d'extradition en bonne et due forme, mais aussi lorsque la partie requise agit dans le seul cadre d'une demande d'arrestation provisoire. Cet instrument s'inspire de la procédure du mandat d'arrêt européen et prévoit, comme celle-ci, une phase unique exclusivement judiciaire, et non pas une phase judiciaire puis une phase administrative comme dans la procédure classique d'extradition, ce qui permet de gagner un temps considérable. L'autorité judiciaire est compétente pour vérifier les conditions légales de l'extradition ainsi que la validité du consentement de la personne réclamée. Ce 3e protocole permet de répondre à une demande récurrente des juridictions dans un contexte d'internationalisation de la criminalité. La France fera une déclaration précisant que le consentement de l'intéressé pourra être retiré jusqu'à ce que la décision sur l'extradition ait acquis un caractère définitif.

Le 4e protocole additionnel vise à moderniser les autres stipulations de la convention européenne d'extradition relatives à l'appréciation de la prescription des faits, objet de la demande d'extradition – seule la prescription acquise d'après la législation de la partie requérante compte –, au principe de la spécialité, à la ré-extradition vers un État tiers, au transit et aux moyens et voies de communication entre les autorités compétentes. La France a prévu de se réserver le droit de refuser l'extradition lorsque la prescription de l'action publique ou de la peine est acquise en vertu du droit français.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi dans la mesure où les dispositions de ces trois protocoles se rapprochent de celles du mandat d'arrêt européen, qui a fait ses preuves entre les États membres de l'Union européenne. Ils permettront d'améliorer les canaux de la coopération en matière de remise des personnes, notamment par le biais de la procédure simplifiée d'extradition lorsque la personne recherchée consent à son extradition et par la transmission directe entre les ministères de la justice des parties. Ils faciliteront, en outre, la coopération dans les procédures d'extradition - relativement nombreuses - avec le Royaume-Uni dans le contexte du Brexit, d'autant que le Royaume-Uni a déjà ratifié ces trois protocoles. L'examen en séance publique est prévu le mercredi 4 mars 2020, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte à l'unanimité le rapport ainsi que le projet de loi précité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction des Affaires juridiques/Mission des accords et traités

Mme Lou BRENEZ, rédactrice

Direction des Français à l'étranger et de l'Administration consulaire/
Service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire

Mme Amélie RODRIGUES, rédactrice

➤ Ministère de la Justice

Direction des Affaires criminelles et des Grâces/Sous-Direction de la
négociation et de la législation pénales

M. Thomas GRÉGOIRE, rédacteur