



NATIONS UNIES



**NEUVIÈME CONGRÈS
DES NATIONS UNIES
POUR LA PRÉVENTION DU CRIME
ET LE TRAITEMENT DES DÉLINQUANTS**

Le Caire, Egypte, 29 avril – 8 mai 1995

Distr. GENERALE

A/CONF.169/8
1er mars 1995

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

**COOPERATION INTERNATIONALE ET ASSISTANCE TECHNIQUE PRATIQUE
EN VUE DU RENFORCEMENT DE LA PRIMAUTE DU DROIT : PROMOTION DU PROGRAMME
DES NATIONS UNIES EN MATIERE DE PREVENTION DU CRIME ET DE JUSTICE PENALE**

**Document d'information pour l'atelier sur l'extradition et la coopération internationale :
échange de données d'expérience nationales et application des principes pertinents
dans les législations nationales**

Résumé

Dans sa résolution 1993/32, le Conseil économique et social a approuvé le programme de travail du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants proposé par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa deuxième session et prévoyant notamment la tenue d'un atelier d'un jour sur le thème "Extradition et coopération internationale : échange de données et d'expérience nationales et application des principes pertinents dans les législations nationales". Il a été recommandé que l'atelier traite des problèmes particuliers posés par l'application des traités d'extradition et formes connexes de coopération internationale, et des méthodes permettant de surmonter ces problèmes, compte tenu de la nécessité de respecter les structures démocratiques, et qu'il examine en outre comment, dans la pratique, les mécanismes d'extradition et autres mécanismes de coopération internationale devraient fonctionner, quels sont les obstacles à l'extradition, et comment concilier obligation d'extrader et motifs légitimes de refuser l'extradition. Le présent rapport fournit des informations générales pour les débats de l'atelier et donne notamment un aperçu du contexte législatif et organique, des divers mécanismes d'extradition, y compris les accords bilatéraux et multilatéraux, des obstacles à l'extradition, ainsi que des questions politiques pertinentes. Afin de maintenir l'impulsion qui sera donnée, dans le cadre de l'atelier, à l'amélioration des relations extraditionnelles, des besoins particuliers de formation seront examinés conjointement avec les méthodes actuelles de formation et les ressources existantes. Il faut espérer que par la suite d'autres confrontations seront organisées et des programmes spécifiques de formation élaborés et que d'autres propositions seront formulées et d'autres contributions apportées en matière de coopération technique.

*A/CONF.169/1.

TABLE DES MATIERES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1-14	3
A. Décisions portant autorisation	1-2	3
B. Précédents	3-8	3
C. Objet et évolution de l'extradition	9-14	5
I. MECANISMES D'EXTRADITION DISPONIBLES	15-40	6
A. Mécanismes autres que les accords internationaux d'extradition	15-17	6
B. Négociation d'instruments multilatéraux et bilatéraux	18-39	6
C. Succession à des instruments existants	40	11
II. PROBLEMES LIES A LA PREPARATION DES DEMANDES D'EXTRADITION	41-61	11
A. La double incrimination et la méthode de la "liste"	41-51	11
B. Infractions politiques, fiscales et financières	52-61	14
III. PROBLEMES CONCERNANT LA SUITE A DONNER AUX DEMANDES	62-81	16
A. Refus fondés sur la nationalité et autres solutions possibles	62-63	16
B. Refus fondés sur le principe <i>non bis in idem</i>	64	16
C. Condamnation en l'absence de l'intéressé et autres questions humanitaires	65-71	17
D. Représentation de l'Etat requérant	72-73	19
E. Arrestation provisoire et documents à fournir	74-81	19
IV. QUESTIONS CONCERNANT LES OBSTACLES A L'EXTRADITION	82-92	20
A. Elaboration de politiques et mesures tendant à surmonter les divergences entre les systèmes juridiques	82-85	20
B. Causes de retards et de malentendus	86-91	21
C. Activités de coopération technique et suivi	92	22

INTRODUCTION

A. Décisions portant autorisation

1. L'organisation d'un atelier intitulé "Extradition et coopération internationale : échange de données d'expérience nationales et application des principes pertinents dans les législations nationales" a été envisagée à la première session de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale. Par la suite, le Conseil économique et social, dans sa résolution 1992/24, a décidé de tenir des ateliers de recherche et de démonstration dans le cadre du programme du neuvième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. L'année suivante, le Conseil, dans sa résolution 1993/32, a approuvé la proposition faite par la Commission, à sa deuxième session, de tenir, en vue du neuvième Congrès, six ateliers et notamment un atelier d'un jour consacré à l'extradition et à la coopération internationale.

2. A sa troisième session, la Commission a examiné plus avant les préparatifs du neuvième Congrès et formulé des recommandations que le Conseil a adoptées dans sa résolution 1994/19. Plus particulièrement, dans la section II de cette résolution, le Conseil a recommandé que l'atelier se penche sur les problèmes spécifiques que pose l'application des traités d'extradition et des formes apparentées de coopération internationale, et les méthodes permettant de surmonter ces problèmes, compte tenu de la nécessité de respecter les structures démocratiques. Il a également recommandé que l'atelier examine comment, dans la pratique, les mécanismes d'extradition et autres mécanismes de coopération internationale devraient fonctionner; et aussi quels sont les obstacles à l'extradition, et comment concilier obligation d'extrader et motifs légitimes de refus d'extrader. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et l'Association internationale de droit pénal ont généreusement contribué à l'organisation de l'atelier, y compris ses préparatifs matériels, ce dont il convient de les remercier tout particulièrement.

B. Précédents

3. Parmi les faits récents qui ont contribué à l'organisation de l'atelier, on mentionnera notamment la convocation de la réunion du Groupe spécial d'experts sur les stratégies de lutte contre la criminalité transnationale, à Smolenice, du 27 au 31 mai 1991, où il a été recommandé, entre autres, que l'action nationale et internationale de lutte contre la criminalité transnationale devrait s'employer avant tout à coopérer dans le cadre de l'extradition et de l'assistance mutuelle, notamment en désignant des organismes nationaux de coordination appropriés chargés d'accélérer l'exécution des traités (résolution 1992/23 du Conseil économique et social, annexe I, par. 7 c)). Le Groupe spécial d'experts sur la mise en oeuvre d'une législation visant à encourager le recours à des traités types, qui s'est réuni à Vienne, du 18 au 21 octobre 1993, a recommandé que les Etats Membres étudient la possibilité de préciser le rôle des diverses administrations publiques et de leurs ministères des affaires étrangères, de charger un organe central des questions de coopération internationale, de revoir périodiquement leurs relations conventionnelles et lois et règlements d'application et de promulguer une législation nationale harmonisée pour donner effet aux traités internationaux (voir E/CN.15/1994/4/Add.1, annexe).

4. Un certain nombre de recommandations sur le thème de l'extradition ont également été formulées au cours des réunions régionales préparatoires au neuvième Congrès. Les recommandations de la Réunion régionale préparatoire de l'Asie et du Pacifique et de la Réunion régionale préparatoire de l'Asie du Sud-Est ont souligné l'importance que revêtaient les arrangements de coopération bilatérale et multilatérale, ainsi que la nécessité de diffuser périodiquement des informations sur les législations nationales concernant la coopération internationale (A/CONF.169/RPM.1 et Rev.1 et Rev.1/Corr.1, par. 41, et A/CONF.169/RPM.5, par. 21). La Réunion régionale préparatoire de l'Afrique a mentionné l'assistance fournie par le Service de la prévention du crime et de la justice pénale à la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), pour l'élaboration d'une convention d'extradition et autres questions (A/CONF.169/RPM.2, par. 23), et souligné qu'il faudrait étudier l'efficacité des traités types des Nations Unies et analyser les obstacles à leur application (ibid., par. 24). La Réunion régionale européenne a proposé que l'atelier examine

l'application pratique des procédures d'extradition, les obstacles à l'extradition et le moyen de concilier les régimes d'extradition et la nécessité de motifs valables en cas de refus d'extradition. Elle a également indiqué que diverses formes d'assistance technique, tels que des stages, pourraient être prises en considération et qu'il fallait réexaminer les arrangements existants, notamment les traités types des Nations Unies, à la lumière des faits récents, y compris les types nouveaux de criminalité (A/CONF.169/RPM.3 et Corr.1, par. 23 à 25 et 77).

5. La Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée, tenue à Naples du 21 au 23 novembre 1994, a examiné les formes les plus efficaces de coopération internationale contre la criminalité transnationale organisée. Comme il ressort du rapport de la Conférence (A/49/748, annexe), de nombreux participants ont estimé que l'extradition et d'autres mesures concertées visant à prévenir et contrôler le produit du crime constituaient des modalités efficaces dans ce domaine et ont souligné le rôle des traités types des Nations Unies à cet égard. Il a également été noté (ibid., par. 47) qu'il était indispensable de résoudre les problèmes posés par les obstacles à l'extradition, tels que la non-extradition des nationaux (ibid., par. 48). Au paragraphe 25 du Plan mondial d'action contre la criminalité transnationale organisée (voir A/49/748, annexe, sect. I), que l'Assemblée générale a ultérieurement approuvé dans sa résolution 49/159, il a été déclaré que les Etats "devraient s'attacher à appliquer les conventions et accords bilatéraux et multilatéraux concernant l'extradition, faire en sorte que toutes leurs dispositions soient respectées et assurer l'exécution efficace des demandes d'entraide judiciaire". Au paragraphe 24, il a été recommandé de continuer à utiliser les traités types et les instruments régionaux pertinents et de promouvoir plus largement leur utilisation. Dans sa résolution 49/159, l'Assemblée générale a prié la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale de suivre régulièrement l'application du Plan mondial d'action.

6. En vue de faciliter les préparatifs de l'atelier, le Secrétariat a adressé un questionnaire à tous les Etats Membres. Cinquante-trois pays au total y ont répondu, 48 d'entre eux indiquant qu'ils seraient disposés à participer à l'atelier. S'agissant des thèmes généraux, 41 Etats ont indiqué qu'ils seraient intéressés à examiner les obstacles à l'extradition, 39 ont mentionné la formation et 35 l'élaboration de politiques. S'agissant des questions spécifiques, 42 Etats ont mentionné la double incrimination et 36 les exigences de la charge de la preuve, cependant que les questions des délits politiques et des garanties humanitaires étaient toutes deux mentionnées par 29 Etats; 27 Etats ont mentionné la règle de la spécialité.

7. La question des obstacles à l'extradition est ainsi apparue comme étant celle qui intéressait le plus les praticiens. On s'en est félicité au moment d'organiser l'atelier car la quasi-totalité des autres thèmes et questions dont on avait estimé qu'ils méritaient d'être examinés ont pu être reformulés en tant que problèmes entravant la coopération internationale, comme, par exemple, le manque de formation pour aborder des systèmes juridiques peu familiers. Les difficultés posées par la négociation d'instruments bilatéraux et multilatéraux, et l'élaboration de politiques sur des questions telles que l'exception du délit politique et l'application du principe *non bis in idem*, ont toutes pu être abordées dans le cadre du règlement des problèmes d'extradition.

8. Pour pouvoir être considéré comme réussi, l'atelier devrait contribuer à améliorer les relations et pratiques d'extradition entre les Etats Membres et à accroître les possibilités de formation et d'assistance technique à l'avenir. Il faut espérer que le présent document qui devrait servir de guide aux débats, ainsi que l'atelier lui-même et toutes les activités consécutives - y compris le séminaire de suivi visant à organiser les ressources et les programmes de formation - qui pourront être accueillis par l'Association internationale de droit pénal de l'Institut international de hautes études en sciences pénales, de Syracuse, contribueront notablement à la réalisation des objectifs de formation*.

* Le mode de présentation du présent document est censé correspondre au mode d'organisation de l'atelier lui-même, qui comportera quatre séances d'une durée de 90 minutes au plus chacune, chaque séance étant centrée sur l'un des thèmes ici exposés. Dans le cadre de telle ou telle séance, le mode d'organisation du débat sera déterminé par l'Etat ou les Etats Membres chargés du thème considéré; le débat pourra comprendre en un exposé liminaire succinct suivi d'une libre discussion, la distribution, par les participants, de documents sur un problème appelé à être débattu, une table ronde, ou simplement une discussion générale dirigée

C. Objet et évolution de l'extradition

9. On peut dire que l'extradition est la remise officielle, avec ou sans son consentement, d'une personne qui fuit la justice, par les autorités de l'Etat de résidence aux autorités d'un autre Etat en vue de l'exercice de poursuites pénales ou de l'exécution d'un jugement¹. Il s'agit là d'un aspect important de l'éventail des mesures de coopération en matière pénale dans le cadre du droit international.

10. Toute extradition peut être considérée comme un accord individuel de droit international, même si les parties peuvent avoir aussi établi des relations générales dans ce domaine en concluant un traité bilatéral ou en adhérant à un traité multilatéral en la matière. En vertu d'un tel accord, l'Etat de résidence (ou Etat requis) qui a juridiction sur le délinquant renonce à sa compétence au profit de l'autre Etat (ou Etat requérant). La raison d'être du retour de l'intéressé est de faciliter une procédure pénale à l'étranger à son encontre. Dans certains cas, l'expulsion ou la reconduite à la frontière ont été cependant utilisés au lieu et place de l'extradition, soit pour accélérer le transfèrement de l'intéressé, soit pour éviter d'éventuels obstacles juridiques à l'extradition.

11. La coopération internationale dans la répression de la criminalité remonte aux débuts de la diplomatie officielle. Anciennement, le fait de livrer une personne était considéré comme un acte éminemment politique laissé à l'appréciation discrétionnaire du prince. Jusqu'au milieu du XVIIIème siècle, l'extradition a surtout visé des réfugiés politiques plutôt que des personnes accusées d'un délit. Mais dès la deuxième moitié du XVIIIème siècle, la circulation des personnes entre les Etats s'étant accentuée, des problèmes particuliers ont commencé à être posés par les bandits de grand chemin, les vagabonds et les déserteurs. Au cours des années suivantes, les principes d'extradition ont été précisés et renforcés pour pouvoir s'appliquer au problème général des personnes fuyant la justice, jusqu'à ce que, à la fin du XIXème siècle, soit élaboré un corps cohérent de règles de droit régissant l'extradition, dont les grands principes continuent de s'appliquer au droit d'extradition moderne.

12. Le droit international général ne fait pas obligation aux Etats d'extrader ou, à défaut d'extradition, de poursuivre et châtier les délinquants qui fuient la justice² (encore que l'avis contraire ait été soutenu et résumé dans l'adage *dedere aut judicare* - extrader ou poursuivre). Le devoir d'extrader ou de poursuivre dépend d'un traité qui fixe les conditions préalables d'une telle obligation, ainsi que les exceptions qu'elle admet.

13. De même, le droit international général ne contient pas de dispositions limitatives du droit qu'a l'Etat d'extrader, si ce n'est aux fins du respect des droits de l'homme fondamentaux, qui peut être considéré comme faisant partie du *jus cogens*^{*}. La question de savoir, si, sous cette réserve, l'extradition est admissible en l'absence de traité, est tranchée exclusivement dans le cadre du droit interne.

14. Toute extradition est régie par les règles du traité ou du texte législatif applicables, ou subordonnée à l'exercice, par les parties, de leur pouvoir souverain. En l'absence de convention universelle ou de droit

par un animateur. Il est demandé aux Etats Membres chargés de diriger le débat sur tel ou tel thème d'insister sur un examen interactif des questions générales à l'étude au lieu de centrer l'attention sur les conditions ou pratiques de tel ou tel pays. Il ne s'agit pas d'empêcher un pays faisant fonction d'animateur de mentionner les problèmes nouveaux ou pertinents auxquels il s'est heurté ou de fournir des exemples de solutions, mais simplement de souligner le fait qu'à tout moment l'accent doit être mis sur des thèmes, approches et solutions d'utilité générale, dont l'intérêt ne s'arrête pas aux frontières d'une société donnée.

Il est fait référence à diverses reprises dans le présent document au Traité type d'extradition des Nations Unies (résolution 45/116 de l'Assemblée générale, annexe). Un manuel sur le Traité type, intitulé *A Guide for Implementation*, a été établi par le Secrétariat avec le concours du Gouvernement australien et un certain nombre d'experts d'autres pays et paraîtra prochainement. Le manuel offre des commentaires sur chacun des articles du Traité type, en exposant l'objet dudit article, ainsi que les mesures d'application et de mise en oeuvre correspondantes. Un manuel analogue a été consacré à l'application du Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale (résolution 45/117 de l'Assemblée générale, annexe).

^{*}Voir ci-après section IV, sous-section C.

coutumier international dans ce domaine, il est probablement autant de "lois d'extradition" que de traités ou de lois, pratiques et règlements nationaux. Si le droit international relatif à l'extradition n'énonce pas de principes généraux et internationalement admis, un certain nombre de règles tendent à apparaître dans la plupart des traités, lois et pratiques. Ce sont notamment les moyens par lesquels les délits susceptibles d'extradition peuvent être déterminés, la règle de la double incrimination, la preuve de culpabilité, la réciprocité³ et la règle de la spécialité⁴, ainsi que les circonstances qui excluent l'extradition. L'importance et les conséquences de nombre de ces règles et obstacles à l'extradition sont examinées ci-après.

I. MECANISMES D'EXTRADITION DISPONIBLES

A. Mécanismes autres que les accords internationaux d'extradition

15. L'obstacle le plus évident et le plus fondamental à une coopération internationale fructueuse dans le domaine de l'extradition tient à l'absence de législation interne ou d'instruments internationaux applicables, fondant en droit la remise non librement consentie à un Etat requérant d'une personne qui a fui la justice. L'on pourrait faire valoir que, d'un point de vue historique, l'extradition, ou son équivalent pratique, à savoir l'expulsion vers l'Etat requérant, constituent essentiellement un exercice du pouvoir souverain qui ne dépend pas intrinsèquement de l'existence d'un accord international. Des procédures autres que des procédures formelles d'extradition sont souvent l'expression de l'exercice unilatéral du pouvoir discrétionnaire national, comme par exemple l'expulsion, la reconduite à la frontière, des arrangements d'espèce, ainsi que le départ librement consenti ou la renonciation à l'extradition. Le fait, notamment, que l'importance de la primauté du droit soit de plus en plus reconnue a toutefois mené à la conviction que l'extradition obligatoire doit être fondée sur la base d'une loi interne d'applicabilité générale, régulièrement adoptée.

16. Une telle loi peut constituer un fondement juridique de l'extradition, qu'elle soit assujettie à la condition que l'Etat requérant s'engage à accorder l'extradition sur une base de réciprocité, ou qu'elle puisse jouer indépendamment de cette condition. A défaut d'accord international formel avec l'Etat requérant, ce mécanisme semble à première vue constituer un moyen très efficace d'éviter le coût d'une négociation prolongée d'instruments internationaux, vont en protégeant au maximum la souveraineté nationale, vu que la procédure d'extradition relève essentiellement du pouvoir d'appréciation de l'Etat requis, qui n'est tenu par aucun engagement international d'extradition. Cette solution est toutefois intrinsèquement limitée dans son application car elle dépend exclusivement de la bonne volonté de l'Etat requis.

17. Dans certains pays, des dispositions de droit interne interdisent l'extradition en l'absence de traité ou autre accord international formel en la matière. Ce facteur, la volonté de nombreux pays d'introduire quelque prévisibilité dans ce domaine et le souci croissant des intérêts de la personne faisant l'objet de l'extradition, se conjuguent pour lier de plus en plus l'extradition à un instrument international.

B. Négociation d'instruments multilatéraux et bilatéraux

18. Même si l'on tient compte du grand nombre de traités et de conventions en vigueur, ces instruments internationaux sont loin de prendre en considération tous les aspects du problème, et notamment l'existence de nouveaux Etats et l'évolution des modes de déplacement et d'immigration dans le monde, qui exigent l'établissement de nouvelles relations en matière d'extradition. A sa troisième session, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale a adopté la résolution 3/4 sur la succession d'Etats en matière de

³ La règle de la spécialité joue un rôle essentiel pour ce qui est de protéger l'Etat requis contre tout abus de sa procédure d'extradition. Certains experts estiment qu'elle devrait également mettre la personne qui fuit la justice à l'abri d'accusations pénales inattendues après extradition, encore que des traités fréquemment utilisés autorisent les Etats contractants à renoncer à l'application de ladite règle (voir le Traité d'extradition entre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement de la République italienne, signé à Rome le 13 octobre 1993).

traités internationaux relatifs à la lutte contre diverses manifestations de la criminalité⁴, dans laquelle elle a demandé instamment aux Etats successeurs de confirmer qu'ils demeurent liés par les obligations contractées au titre des traités internationaux pertinents auxquels leurs prédécesseurs étaient parties, et les a encouragés à devenir parties aux traités internationaux auxquels leurs prédécesseurs n'étaient pas parties (voir également ci-après section I, sous-section C).

19. Depuis quelque temps l'immigration n'est plus simplement considérée comme une question politique, économique et sociale mais de plus en plus comme un problème relevant de la sécurité et de l'ordre public. Dans les pays européens, à la faveur d'une intégration économique et sociale plus étroite au sein de l'Union européenne, l'abolition des mesures de contrôle intérieur des migrations et l'augmentation des déplacements transfrontières ont sensiblement accru la mobilité des personnes, y compris les délinquants. D'autres pays ont également été touchés, et la répression de l'immigration illicite est devenue un objectif majeur tant dans les déclarations officielles que dans le comportement des organes chargés d'assurer le respect des lois. Il convient de noter qu'aussi bien les Etats requérants que les Etats requis ont intérêt à traduire en justice ceux qui la fuient et à prévenir la récidive.

20. Encore qu'il soit souhaitable de régler le problème par la négociation d'instruments modernes exhaustifs, les réalités de la négociation conventionnelle sont complexes. Même des traités bilatéraux conclus entre des Etats ayant des systèmes juridiques et des cultures comparables ne se matérialisent souvent qu'après de longues années, en raison de la sensibilité d'intérêts souverains, de la nécessité de concilier les intérêts souvent divergents des ministères des affaires étrangères et des ministères représentant le système de justice pénale ainsi que de considérations de politique intérieure qui risquent d'entraver la capacité du gouvernement à obtenir l'approbation ou la mise en oeuvre parlementaires nécessaires à l'issue de la procédure de négociation et de signature.

1. Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes

21. La diversité, la complexité et les lacunes éventuelles inévitables que l'on peut constater dès lors que chaque pays maintient son propre réseau de traités bilatéraux ont incité à envisager la conclusion de conventions multilatérales. L'exemple le plus récent, et peut-être le plus heureux, du recours à la solution de la convention multilatérale dans le domaine de l'extradition découle du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention des Nations Unies de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes⁵, selon lequel : "Chacune des infractions auxquelles s'applique le présent article [infractions liées à la drogue et au blanchiment du produit de la drogue] est de plein droit incluse dans tout traité d'extradition en vigueur entre les Parties en tant qu'infraction dont l'auteur peut être extradé. Les parties s'engagent à inclure ces infractions en tant qu'infractions dont l'auteur peut être extradé dans tout traité d'extradition qu'elles conclueront". En outre, le paragraphe 4 de l'article 6 de cette Convention dispose que : "Les Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent entre elles aux infractions auxquelles le présent article s'applique le caractère d'infractions dont l'auteur peut être extradé".

22. A ce jour, 105 Etats Membres sont devenus parties à la Convention de 1988, qui représente incontestablement l'un des progrès les plus importants accomplis au cours des dernières décennies dans la coopération internationale en matière de justice pénale, bien qu'il ne touche évidemment que la criminalité liée à la drogue et qu'à l'avenir les progrès concerneront probablement d'autres aspects d'intérêt international.

23. Une convention internationale offre l'avantage d'être un instrument unique, applicable à de nombreux Etats et de réduire de ce fait la nécessité, entre partenaires isolés, de conclure de nombreux accords spécifiques. Le processus de négociation de la Convention de 1988 s'est toutefois étendu sur de longues années et a représenté un engagement fort coûteux pour les participants. Beaucoup plus que dans le cas des traités bilatéraux, il y a cependant lieu de tenir compte, dans les conventions universelles, eu égard à leur nature même, d'intérêts divergents, et ces instruments tendent en conséquence, à devenir plus généraux et

d'application moins rigoureuse. Aussi peuvent-ils être particulièrement appropriés dès lors qu'il existe déjà un large consensus sur les dispositions pratiques, assez spécifiques à prendre, de sorte que l'inévitable édulcoration du processus de négociation multilatérale n'arrive pas à avoir entièrement raison de la dynamique générale et des conséquences pratiques des améliorations voulues.

24. S'agissant de cas où un large consensus a débouché sur l'adoption de conventions multilatérales contenant des dispositions relatives à l'extradition analogues à celles de la Convention de 1988, on peut également citer la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs⁶; la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile⁷; la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (résolution de l'Assemblée générale 3166 XXVIII, annexe); la Convention internationale contre la prise d'otages (résolution de l'Assemblée générale 34/146, annexe); la Convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime⁸; et la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants⁹ telle que modifiée par le Protocole de 1972¹⁰. L'expérience acquise dans le cadre de la négociation de ces conventions semble indiquer que le consensus indispensable à leur adoption suppose nécessairement un accord, tant sur la définition des éléments ou la définition de la menace ou du problème spécifique à traiter que sur les mesures à prendre pour prévenir la menace ou y faire face.

2. Régimes régionaux d'extradition

25. Moins ambitieux et, du moins théoriquement, plus facilement négociables sont les accords régionaux tels que la Convention européenne d'extradition¹¹ et ses protocoles additionnels¹² et la Convention européenne pour la répression du terrorisme¹³. Ces pactes régionaux* (généralement considérés comme supposant des groupements constitués sur la base de caractéristiques politiques et géographiques communes) peuvent bénéficier des énormes avantages qu'offrent une structure institutionnelle existante, des cultures juridiques et politiques apparentées et la connaissance mutuelle des systèmes juridiques des autres parties ainsi que la confiance en ces systèmes, qui sont susceptibles de simplifier grandement la négociation de l'instrument voulu et la pratique d'extradition à laquelle celui-ci donnera naissance. L'atelier pourra constituer une tribune pour l'échange des expériences acquises dans le cadre de ces accords régionaux.

26. L'Association internationale de droit pénal a tenu à Rio de Janeiro, du 4 au 10 septembre 1994, son XV^{ème} Congrès international sur la régionalisation du droit pénal international et la protection des droits de l'homme dans le cadre de la coopération internationale en matière pénale, et y a adopté un certain nombre de recommandations. Dans son rapport au colloque préparatoire à ce Congrès, tenu à Helsinki du 2 au 6 septembre 1992, l'Association avait résumé les rapports nationaux de 21 pays, rédigés en réponse à un questionnaire distribué par l'Association et faisant le point de la situation dans ces domaines. Son rapport

* Parmi d'autres conventions régionales d'extradition on mentionnera notamment : le Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 616, N° 8893, p. 80); l'Accord d'extradition adopté par le Conseil de la Ligue des Etats arabes le 14 septembre 1952 (Ligue des Etats arabes, *Collection of Treaties and Agreements*, N° 95 (1978)); la Convention générale de coopération en matière judiciaire de l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM) (texte dans L. B. Sohn, éd., *Basic Documents of African Regional Organizations*, vol. 2 (1972), p. 616); le Treaty for the Extradition of Criminals and for Protection against Anarchism, adopté par certains Etats américains le 28 janvier 1902 (*Consolidated Treaty Series*, vol. 190, p. 411); l'Accord d'extradition, adopté par certains Etats américains et signé à Caracas le 19 juillet 1911 (*Consolidated Treaty Series*, vol. 214, p. 129); la Convention d'extradition, signée par cinq républiques d'Amérique centrale et adoptée le 7 février 1923 (M. O. Huston, *International Legislation*, vol. 2, 1922-1924 (1931), p. 954), avec sa Convention complémentaire du 12 avril 1934; la Convention de droit international privé du 20 février 1928, ratifiée par 15 Etats latino-américains le 20 février 1928 (Code Bustamante), articles 344 à 381 (Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. LXXXVI, N° 1950, p. 246); la Convention d'extradition du 26 décembre 1933, ratifiée par 12 Etats américains (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 162, p. 45), avec d'autres révisions ajoutées en 1940 et 1957 (Organisation des Etats américains, *Treaty Series* N° 36); et la Convention interaméricaine d'extradition, signée par 12 Etats latino-américains à Caracas, le 25 février 1981 (Organisation des Etats américains, *Treaty Series* N° 60).

général¹⁴ passait en revue les principaux arrangements multilatéraux d'extradition. Les renseignements fournis ci-après sont tirés de ce rapport.

27. L'une des organisations qui ont le plus contribué à développer la coopération européenne en matière pénale est le Conseil de l'Europe. Ce dernier a adopté une vingtaine de conventions multilatérales sur des questions de droit pénal, et notamment la Convention européenne d'extradition¹¹, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale¹⁵ et la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (1983)¹⁶, ainsi que la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime¹⁷.

28. La Ligue des Etats arabes est une organisation intergouvernementale internationale qui encourage la coopération dans divers domaines, y compris celui du droit pénal. Les Etats membres de la Ligue ont adopté une Convention d'extradition (1953) et une Convention générale d'entraide judiciaire (1985), qui traite, à ce titre, de questions comme la commission rogatoire, l'échange d'extraits de casiers judiciaires, l'extradition, la reconnaissance des jugements pénaux rendus à l'étranger et le transfèrement des personnes condamnées. Certains membres ont marqué leur préférence pour la conclusion de traités entre un nombre plus limité de parties, soit au plan bilatéral, soit dans le cadre du Conseil de coopération arabe.

29. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a tenu en 1989, à Abuja (Nigéria), une conférence panafricaine de ministres de la justice. Le plan d'action adopté à cette conférence préconisait la création, dans le cadre de l'Organisation, d'un conseil des ministres de la justice qui serait chargé d'élaborer des instruments régionaux africains de coopération en matière judiciaire, y compris l'extradition, et de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. La CEDEAO a également conclu des conventions d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale.

30. L'Organisation des Etats américains (OEA) a pris des dispositions en vue de l'adoption de conventions régionales sur des questions telles que l'extradition et l'entraide judiciaire. Parmi les autres organisations susceptibles de promouvoir la coopération régionale en matière pénale, on peut également citer le Mercado Común del Sur (Marché commun du Sud) ("Mercosur") dont font partie l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay et qui deviendra opérationnel en 1995.

31. Les ministres de la justice des pays membres du Commonwealth ont collaboré au cours des années à la mise au point d'arrangements de coopération fondés sur la promulgation de lois d'habilitation plutôt que sur la conclusion de traités bilatéraux ou multilatéraux. Le contenu des législations nationales est dans une large mesure déterminé par celui des arrangements approuvés et modifiés, selon que de besoin, par les ministres, à des réunions périodiques. Le *Scheme Relating to the Rendition of Fugitive Offenders* (Système de remise des délinquants ayant fui la justice), adopté à Londres en 1966, a été le premier desdits arrangements de coopération et sert en grande partie de base à la législation en matière d'extradition des pays membres du Commonwealth. Toutefois, au cours des dernières années, les ministres de la justice ont modifié ce système en vue d'y supprimer l'énumération traditionnelle des infractions susceptibles d'extradition, actualiser les dispositions applicables aux infractions politiques et autoriser la modification des conditions relatives aux preuves à fournir à l'appui des demandes d'extradition. Les pays membres du Commonwealth modifient progressivement leurs législations en matière d'extradition en vue d'y introduire ces dispositions d'actualisation et, dans nombre de cas, unifier leurs législations relatives à l'extradition vers des pays membres et non membres du Commonwealth. Ce faisant, un nombre croissant de pays membres du Commonwealth sont à même de s'inspirer du Traité type d'extradition pour conclure des arrangements d'extradition bilatéraux.

32. Dans les régions de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique Sud, aussi bien au Forum du Pacifique Sud qu'à la Réunion des responsables de l'application des lois dans les îles du Pacifique (PILOM), des discussions ont lieu sur diverses formes de coopération en matière pénale, y compris l'élaboration de textes de loi.

33. La Convention de Berlin du 19 mai 1978 sur le transfèrement des personnes qui ont été condamnées à une privation de liberté vers l'Etat dont elles ont la nationalité est la seule convention en matière de droit pénal qui ait été élaborée au sein des Etats d'Europe centrale et orientale. Mais grâce à leur adhésion au Conseil de l'Europe, des Etats d'Europe centrale comme la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie sont maintenant en mesure de devenir parties aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe.

34. Certains pays adhèrent à des conventions multilatérales de droit pénal élaborées dans d'autres régions. C'est ainsi qu'Israël est partie à la Convention européenne d'extradition¹¹ et à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale¹⁵.

35. La Convention européenne d'extradition et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ont été ratifiées par de nombreux Etats mais ont fait l'objet d'un nombre relativement élevé de réserves et de déclarations. Cela pourrait tenir au fait que si ces instruments créent des obligations de droit international, ils sont en même temps rédigés en des termes relativement généraux et figurent parmi les tout premiers produits de la pensée moderne dans ce domaine, si bien qu'il existe peu de précédents pour l'interprétation. Aussi des Etats Membres ont-ils peut-être jugé prudent de bien préciser leur position au regard de certains aspects desdites conventions. Certaines de ces réserves ont par la suite donné lieu à l'adoption de protocoles. D'autres préservent des éléments de coopération sous-régionale (les arrangements conclus entre les pays nordiques et le BENELUX). D'autres ont été retirées à la suite de modifications apportées à la législation ou à la politique internes.

36. Afin d'éviter la multiplication de réserves considérées par certains comme portant atteinte à l'efficacité d'un traité, deux techniques ont été proposées. Tout d'abord, l'élaboration de conventions plus détaillées, tenant compte de la diversité des systèmes juridiques et traitant dans les instruments de questions qui, autrement, feraient l'objet de réserves. D'autre part, l'élaboration de conventions énonçant des obligations moins contraignantes et constituant pour l'essentiel des instruments de coopération librement consentie. Mais si un plus grand nombre de pays peuvent adhérer au traité, celui-ci risque d'être moins efficace en pratique. Selon toute probabilité, plus l'arrangement est vaste, plus il est susceptible de réserves. On a suggéré que les réserves pourraient être formulées pour une période déterminée, avant de cesser automatiquement de produire effet¹⁸.

3. Négociations bilatérales

37. Dans un avenir prévisible, la coopération internationale assumera le plus souvent la forme de traités bilatéraux, qui autorise un degré élémentaire de coopération en matière pénale malgré des conceptions dissemblables de la législation interne de lutte contre la criminalité. Pour faciliter ces tâches, un manuel sur le Traité type d'extradition, intitulé *A Guide for Implementation*, a été établi, en vue d'être distribué à l'atelier, par le Service de la prévention du crime et de la justice pénale du Secrétariat des Nations Unies avec le concours du Gouvernement australien et d'un certain nombre d'experts d'autres pays. Les explications que le manuel donne des dispositions du Traité type peuvent aider les pays qui envisagent d'engager des négociations en matière d'extradition, en permettant d'adapter les dispositions dudit Traité type aux besoins des divers pays et en offrant des informations utiles sur le type de législation interne nécessaire pour mettre en oeuvre les diverses dispositions.

38. Une fois que les négociations - bilatérales ou multilatérales - ont été menées à terme par le pouvoir exécutif d'un Etat, encore faut-il faire entrer l'instrument en vigueur, ce qui exige souvent son approbation interne par le pouvoir législatif et la promulgation d'une loi interne d'application. Selon le système constitutionnel et parlementaire d'un pays, ce peut être un processus simple ou une procédure complexe susceptible de se prolonger pendant des années. Par exemple, le refus du Congrès des Etats-Unis d'Amérique d'approuver, malgré les efforts du président Wilson, le Pacte de la Société des Nations après la première guerre mondiale illustre le principe selon lequel un instrument international doit toujours correspondre aux réalités politiques internes¹⁹. Etant donné que ces réalités politiques évoluent, et que la plupart du temps cette

évolution peut difficilement être prévue avec précision durant le processus de négociation du traité, il est souvent impossible d'avoir l'assurance que l'instrument souhaité ou l'indispensable loi d'application seront approuvés.

39. Le degré d'incertitude de l'entrée en vigueur d'un instrument est généralement proportionnel aux sensibilités politiques des autres parties, ou à la mesure dans laquelle ses dispositions peuvent prêter à controverse. Aussi peut-il être souhaitable d'agir promptement lorsque les conditions politiques sont favorables. De telles considérations ont, en pratique, pour conséquence que des négociations préliminaires prolongées, visant à l'élaboration d'un traité mutuellement acceptable, peuvent présenter de l'intérêt même si dans l'immédiat son acceptation interne est impossible sur le plan politique, car l'instrument sera prêt et pourra être soumis au pouvoir législatif à la première occasion favorable.

C. Succession à des instruments existants*

40. La troisième question à examiner dans le cadre du thème de l'existence de mécanismes formels d'extradition concerne l'applicabilité de traités ou de conventions à des Etats successeurs présentant un degré variable d'identité ou de continuité avec les Etats qui se sont engagés les premiers dans ces rapports internationaux. C'est là un problème d'une grande complexité juridique, qui suscite actuellement bien des préoccupations et sera examiné à l'atelier; on se reportera à cet égard à la Convention des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités²⁰ et à la Convention de Vienne sur le droit des traités (A/CONF.39/27 et Corr.1).

II. PROBLEMES LIES A LA PREPARATION DES DEMANDES D'EXTRADITION

A. La double incrimination et la méthode de la "liste"

41. L'existence d'une législation autorisant l'extradition et même la conclusion d'un instrument international (traité ou convention) ne sont que les prémisses d'une bonne pratique d'extradition. Nombre de traités en vigueur renferment des dispositions qui peuvent créer des difficultés d'application, comme la "liste" des infractions donnant lieu à extradition.

42. La condition requise, à savoir l'incrimination de l'infraction pour laquelle l'extradition doit être accordée conformément à la législation de deux Etats souverains - l'Etat requérant et l'Etat requis -, autrement dit la double incrimination, est un principe solidement établi de la législation relative à l'extradition. Jusqu'à présent, ce principe a été appliqué en établissant la liste des infractions dans l'instrument, qu'il s'agisse, par exemple, d'un meurtre ou d'un vol. Toutefois, cette méthode présente certaines faiblesses, son manque de souplesse faisant qu'elle exclut aussi de la portée de l'instrument des infractions qui pourraient ultérieurement être sanctionnées dans les deux Etats contractants. Ce manque de souplesse favorise également une certaine rigidité dans l'analyse juridique qui privilégie la terminologie ou la dénomination qualifiant l'infraction, lesquelles, à l'évidence, diffèrent selon le système juridique ou la langue considérés, et non pas en fonction des actes effectifs sous-jacents.

43. A l'heure actuelle, on estime en général que la notion de "liste" est dépassée et les traités plus récents ont tendance à énoncer une disposition dite "clause générale", dont le libellé est analogue à celui utilisé dans le Traité type d'extradition : "Aux fins du présent Traité, les infractions donnant lieu à extradition sont les infractions punies par la législation de chacune des Parties d'une peine d'emprisonnement ... d'au moins [un/deux] an(s) ou d'une peine plus sévère ...". (Résolution 45/116 de l'Assemblée générale, annexe, article 2, par. 1.)

* Voir par. 18 ci-dessus.

44. Pour écarter la possibilité d'une application par trop formaliste du traité à partir de la description sémantique d'une infraction plutôt que de sa nature réelle, le Traité type dispose également que :

"Lorsqu'il s'agit de déterminer si une infraction est une infraction à la législation de chacune des Parties il n'est pas tenu compte :

a) Du fait que les législations des Parties rangent ou non les actes ou omissions constituant l'infraction dans la même catégorie d'infractions ou désignent l'infraction par le même nom;

b) Du fait que les éléments constitutifs de l'infraction sont ou non les mêmes dans la législation de chacune des Parties, étant entendu que la totalité des actes ou omissions, telle qu'elle est présentée par l'Etat requérant, sera prise en considération." (Résolution 45/116 de l'Assemblée générale, annexe, article 2, par. 2.)

45. L'adoption de ces clauses explicatives, dont l'objet est de donner plus de force à la norme générique de double incrimination, minimise explicitement l'importance de la formulation retenue par le législateur pour sanctionner certains actes, et permet d'établir plus facilement, de façon moins pédante et plus pragmatique, si l'acte effectif sous-jacent est punissable par les deux Etats contractants, même s'il relève de catégories officielles différemment dénommées. On peut ainsi éviter les nombreuses difficultés qui découlent de la nécessité d'établir des distinctions de caractère très technique entre différentes infractions, par exemple le vol, l'escroquerie, le détournement de fonds : la malversation et l'abus de confiance; les catégories d'homicide; une mauvaise gestion financière mettant en cause des fonctionnaires; ou diverses formes de participation à certaines activités relevant de la criminalité organisée*.

46. Afin que l'Etat requis puisse vérifier si les actes mentionnés dans la demande d'extradition sont punissables en vertu de sa propre législation, la plupart des traités stipulent que le texte des lois décrivant les éléments essentiels de l'infraction doit être communiqué. Ainsi, le Traité type d'extradition dispose que :

"2. La demande d'extradition sera accompagnée :

a) Dans tous les cas,

...

ii) Du texte de la disposition légale créant l'infraction ou, le cas échéant, d'un exposé du droit applicable à l'infraction, et de l'indication de la peine encourue pour l'infraction." (Résolution 45/116 de l'Assemblée générale, annexe, article 5.)

47. Une clause conventionnelle classique prévoit également un exposé des faits constituant l'infraction, par exemple dans le Traité type, pour un individu accusé d'une infraction, "un exposé des actes ou omissions retenus comme constituant l'infraction" (voir le paragraphe 2 b) de l'article 5) et pour un individu reconnu coupable d'une infraction, "un exposé des actes ou omissions constituant l'infraction" (voir le paragraphe 2 c) de l'article 5). Si la communication du texte de la loi pertinente est une condition évidente, facilement compréhensible et en général respectée dans les demandes d'extradition, l'exposé des faits requis se réduit souvent à une brève description présentée sous forme de conclusions, indiquant par exemple que l'accusé,

* D'autres inconvénients et avantages de la "méthode de la liste" (également dénommée "méthode d'énumération") et de la "méthode de la clause générale" (également dénommée "méthode d'élimination") sont analysés dans *L'extradition pour affaires de drogue, Etude des pratiques existantes et suggestions pour la rédaction de traités* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.85.XI.6), par. 47 à 54.

agissant de concert avec des personnes nommément désignées, en un lieu et à un moment déterminés, distribuait de la drogue ou s'appropriait frauduleusement les biens de victimes nommément citées.

48. Ces descriptions minimalistes risquent de soulever des difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer si l'infraction dont un individu est accusé correspond à une infraction pénale dans l'Etat requis. Pour prendre leur décision, les autorités compétentes de l'Etat requis voudront peut-être savoir non pas simplement si, dans l'abstrait, les éléments juridiques de l'infraction correspondent à une infraction en vertu de la loi interne, mais si les actes effectifs que l'individu est supposé avoir commis personnellement, la connaissance alléguée des faits ou l'intention alléguée de les commettre, et les actes d'autres personnes pour lesquels l'individu à extraditer est présumé pénalement responsable, constituent dans leur totalité une infraction à la loi nationale. Ce problème apparaît surtout dans les pays de *common-law* où l'on examine si un nombre suffisant de preuves a été réuni à l'appui d'une inculpation pesant sur une personne qui est accusée mais non reconnue coupable. Il peut toutefois se poser lorsque l'applicabilité d'une disposition du droit pénal n'est pas d'emblée évidente et que le tribunal interprétant la loi ou l'autorité responsable de l'extradition entendent se reporter aux allégations factuelles contenues dans l'énoncé des chefs d'accusation ou dans la déclaration de culpabilité pour établir si les actes incriminés sont punissables en vertu de la loi nationale. Cette vérification essentielle de la double incrimination amène parfois l'Etat requis à chercher à obtenir davantage d'informations et de précisions auprès de l'Etat requérant, ce qui retarde le traitement de la demande d'extradition, en particulier si la réponse implique que soient traduits de longs documents. Dans la mesure où de nombreux traités d'extradition et lois internes imposent des délais pour la période de détention autorisée en cas d'arrestation aux fins d'extradition, un tel retard peut faciliter la fuite de l'individu mis en cause.

49. Un exposé narratif plus détaillé et plus précis de l'ensemble des actes constituant l'infraction peut ainsi être nécessaire pour permettre aux autorités compétentes de l'Etat requis de déterminer si le principe de la double incrimination s'applique, en particulier, dans le cas de demandes d'extradition de personnes qui sont accusées mais qui n'ont pas encore été reconnues coupables, dans la mesure où pour ces dernières, on ne peut joindre la copie du prononcé du jugement ou de la peine qui est habituellement requise lorsqu'un condamné fugitif est recherché pour purger une peine.

50. On peut également minimiser les difficultés que soulève la double incrimination en faisant preuve de clairvoyance dans la rédaction de l'instrument conventionnel. Par exemple, le Traité d'extradition entre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement de la République italienne, conclu à Rome le 13 octobre 1983, renferme une clause prévoyant une exception limitée à la condition de double incrimination, qui pourrait être utile pour d'autres Etats ayant des structures fédérales et où le gouvernement central exerce une compétence pénale restreinte. Le paragraphe 4 de l'article II du Traité stipule que :

"Les dispositions du présent article s'appliquent, que l'infraction soit ou non une infraction pour laquelle la législation fédérale des Etats-Unis exige la preuve d'un élément tel qu'un transport entre Etats fédérés, l'utilisation des facilités du commerce entre Etats fédérés, ou les effets s'exerçant sur ce commerce, étant entendu qu'un tel élément est exigé à la seule fin d'établir la compétence des tribunaux fédéraux des Etats-Unis."

51. Une autre clause du même Traité anticipe ce qui autrement pourrait soulever des problèmes très délicats concernant les quasi-délits au regard de la *common law* tels que les tentatives d'infraction et les ententes délictueuses et leur relation avec les concepts du droit civil italien d'*associazione per delinquere* ou de *concorso in reato*. Le paragraphe 2 de l'article II dispose, sous une forme concise que :

"Une infraction est également une infraction donnant lieu à extradition si elle constitue une tentative de commettre une infraction telle qu'énoncée au paragraphe 1 du présent article ou la participation à la commission d'une telle infraction. Tout type d'association visant à commettre des infractions telles qu'énoncées au paragraphe 1 du présent article, conformément à la législation de l'Italie, et les ententes délictueuses aux fins de commettre une infraction telle qu'énoncée au

paragraphe 1 du présent article, conformément à la législation des Etats-Unis, constituent également des infractions donnant lieu à extradition."

B. Infractions politiques, fiscales et financières

52. Afin de permettre un examen aussi analytique que possible de l'exception touchant les infractions politiques, fiscales et financières, il convient de rappeler que les problèmes concernant d'autres motifs de refus d'extradition seront examinés à la section III ci-dessous, y compris les refus qui ne sont pas dûment motivés²¹. Compte tenu de l'existence de cette garantie contre les risques d'abus, on pourra examiner la notion d'objection à l'infraction politique, de façon plus approfondie et peut-être plus concluante. Il est certes vrai que les infractions politiques auraient pu être abordées sous la rubrique relative aux problèmes rencontrés dans l'exécution des demandes, dont relève logiquement l'examen des demandes indûment motivées. Toutefois, c'est intentionnellement que le traitement des infractions politiques trouve sa place ici, pour bien montrer que, si les problèmes en rapport avec les infractions politiques sont correctement envisagés et formulés dans les instruments internationaux, il suffit alors simplement de fournir les informations nécessaires dans une demande conventionnelle pour démontrer que l'infraction donnant lieu à extradition est une infraction de droit commun et non pas une infraction politique.

53. L'extradition pour une infraction purement "politique" et non violente comme l'interdiction pour un opposant politique à faire injure au chef de l'Etat ou l'exercice d'une activité politique interdite, risquerait d'impliquer l'Etat requis dans les affaires intérieures de l'Etat demandant l'extradition où les dissidents d'aujourd'hui peuvent être les dirigeants de demain. Les valeurs de la tolérance politique et de la liberté d'expression peuvent faire qu'un gouvernement hésite à accorder l'extradition pour de telles infractions. En général, la communauté des nations accepte, sans que cela donne lieu à des plaintes ou à des frictions excessives, le refus d'extrader fondé sur la nature non violente - purement militaire ou politique - de l'infraction, conformément à certaines clauses conventionnelles ou à la législation interne.

54. On ne peut retrouver ce même niveau d'acceptation au plan international pour le refus d'extrader fondé sur l'exception touchant l'infraction politique lorsque les actes incriminés sont des actes de violence commis à des fins politiques revendiquées et qui de ce fait contiennent tous les éléments du crime de droit commun comme l'attentat à la bombe ou le meurtre. L'histoire de l'exception concernant l'infraction politique offre une étude intéressante de la progression des efforts entrepris par le monde civilisé pour s'adapter à l'évolution légitime de la sphère politique, en refusant de plus en plus l'asile à ceux qui commettent des actes de violence.

55. Les mesures prises dans le passé pour fixer les limites de l'exception concernant l'infraction politique n'ont jamais été pleinement satisfaisantes. Ainsi a-t-on essayé de définir des critères tels que l'identité de la victime, par exemple pour accorder l'exception en cas d'actes de violence criminels commis contre des combattants - par opposition aux non-combattants - dans des conflits révolutionnaires ou, inversement, pour refuser l'exception en cas d'assassinat d'un chef d'Etat et de sa famille. On a également essayé d'appliquer des critères pour établir si les actes criminels allégués étaient proportionnels à l'objectif politique déclaré ou énoncés différemment selon le critère dit de prédominance, si les motifs et les effets politiques étaient prédominants ou si les effets criminels sur des passants et des personnes innocentes, du fait par exemple de l'installation d'une bombe, étaient démesurés par rapport à l'objectif politique allégué. Enfin, conformément au critère d'incidence de la *common law*, certains éléments factuels avaient été définis pour exclure les actes de violence qui n'étaient pas perpétrés pendant et en liaison avec un soulèvement populaire contre le gouvernement du territoire où l'infraction avait été commise, un critère d'équilibrage étant ensuite appliqué, comme le critère de proportionnalité et de prédominance.

56. Ces critères et ce degré de tolérance à l'égard des actes de violence qu'ils reflétaient étaient, du moins en partie, une réaction classique face aux régimes antidémocratiques et autoritaires dans lesquels la résistance armée était considérée comme peut-être le seul moyen d'obtenir un changement de gouvernement. Mais, comme de plus en plus dans le monde les gouvernements se succèdent par voie d'élections démocratiques, le

droit international et l'opinion publique du monde civilisé tolèrent de moins en moins la violence politique. Il en résulte que les dispositions conventionnelles ont tendance de plus en plus souvent à exclure les attentats à la bombe, les meurtres et les autres formes de violence du bénéfice de l'exception, étant entendu que des justifications qui jadis auraient pu excuser la violence politique ne sont plus de mise entre des parties qui représentent des sociétés démocratiques où les changements politiques peuvent se faire par des voies pacifiques.

57. L'exclusion traditionnelle des infractions fiscales et financières du champ d'application de certains traités d'extradition illustre peut-être le fait que ces infractions sont une expression de la souveraineté de l'Etat qui impose des obligations fiscales à ses citoyens et que, de ce fait, elles étaient envisagées sous le même angle que les infractions politiques et soumises aux mêmes limites. Cependant, tout comme la violence terroriste a conduit à une définition plus restrictive de ce qui constitue une infraction politique, le blanchiment de l'argent et l'infiltration du produit d'activités délictueuses dans les économies nationales sont à l'origine de la tendance des traités modernes à considérer les infractions fiscales comme s'il s'agissait d'infractions de droit commun.

58. Il convient de définir si la portée de l'exclusion générale des infractions fiscales est désormais compatible avec la sanction qui frappe le blanchiment de l'argent provenant du trafic de drogues conformément à la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes⁵. La reconnaissance à l'échelle mondiale de la nécessité de supprimer les incitations économiques à la criminalité de même que les paradis fiscaux pour le produit des activités délictueuses, et les 40 recommandations formulées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux²² créé par l'Organisation de coopération et de développement économiques - recommandations qui représentent un effort majeur pour protéger les économies légitimes et les systèmes financiers contre l'influence corruptrice des capitaux d'origine délictueuses et les investissements qui en découlent - semblent indiquer qu'il est désormais admis que les personnes coupables d'activités financières délictueuses ne bénéficient plus de l'immunité face à l'extradition.

59. Les résultats de la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée, qui a eu lieu à Naples du 21 au 23 novembre 1994, méritent d'être mentionnés ici. La Conférence a recommandé à l'Assemblée générale d'adopter la Déclaration politique de Naples et le Plan mondial d'action contre la criminalité transnationale organisée (A/49/748, annexe, sect. I, sous-section A), où l'importance de la prévention et du contrôle du blanchiment de l'argent et de l'utilisation du produit du crime a été soulignée. La Déclaration et le Plan mondial d'action ont été ultérieurement approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/159.

60. De même, une meilleure harmonisation des lois sanctionnant les infractions liées aux "affaires", comme les monopoles, les manipulations visant les valeurs mobilières et les abus imputables au système bancaire^{**}, permettrait non seulement de protéger les citoyens des pays qui promulguent ces lois mais aussi de faciliter l'extradition des fugitifs recherchés dans le monde pour de telles infractions et de supprimer les sanctuaires où, à l'heure actuelle, ils peuvent échapper à la justice.

61. On espère que pendant l'examen de ce sous-thème, les données d'expérience et les politiques des pays qui maintiennent des clauses excluant les infractions fiscales et financières du champ d'application de leurs traités d'extradition pourront être comparées avec celles des pays qui n'appliquent pas de telles clauses. Il serait peut-être bon également d'examiner les questions qui permettraient de parvenir à une définition satisfaisante des infractions fiscales et financières, ce qui pourrait en fait se traduire par une application assez limitée de cette exception.

⁵ Au paragraphe 10 de l'article 3 de la Convention, il est indiqué que les infractions liées à la drogue et les infractions liées au blanchiment de l'argent provenant du trafic de drogues "ne sont pas considérées comme des infractions fiscales" aux fins de la coopération entre les Parties à la Convention.

^{**} Comme ceux commis par la BCCI (Bank of Commerce and Credit International).

III. PROBLEMES CONCERNANT LA SUITE A DONNER AUX DEMANDES

A. Refus fondés sur la nationalité et autres solutions possibles

62. Des arguments convaincants découlant de divers concepts de la souveraineté peuvent être émis en faveur ou à l'encontre des refus d'extradition au motif que l'intéressé est un national de l'Etat requis*. L'échange de tels arguments dans le cadre de cet atelier pourrait être très vif sans trop contribuer à beaucoup éclaircir la question. Il est donc souhaitable d'encourager un débat plus concret tendant à analyser l'efficacité de mécanismes tendant à atténuer les frictions résultant d'interdictions constitutionnelles ou législatives concernant l'extradition par un pays de ses propres nationaux, tels que :

a) Le principe *aut dedere aut punire*;

b) Le transfert de procédures et le transfèrement de personnes condamnées et la remise reportée et provisoire;

c) L'exécution de jugements rendus par des tribunaux étrangers et autres moyens de concilier les intérêts souverains, en considérant par exemple la non-extradition de nationaux comme un motif facultatif de refus en vertu d'un traité, lorsqu'elle n'est pas constitutionnellement obligatoire.

63. Cette partie de la discussion aura pour objet de faire ressortir l'expérience pratique dans ce domaine, aussi bien dans le pays qui refuse que dans celui qui demande l'extradition d'une personne afin de la traduire en justice. On prévoit que les débats porteront notamment sur les conflits relatifs au droit de fond et de procédure, la représentation des intérêts de l'Etat requérant, les problèmes concrets de présentation de preuves, l'imputation des dépenses et l'historique de l'efficacité de ces procédures.

B. Refus fondés sur le principe *non bis in idem*

64. Si le principe *non bis in idem* est généralement reconnu dans le droit interne de la plupart des pays, son application sur le plan international relève le plus souvent d'accords négociés**. Ainsi, deux pays peuvent convenir de ne pas effectuer d'extradition entre eux lorsque l'un ou l'autre a pu en définitive déterminer la culpabilité ou l'innocence de l'intéressé, mais chacun d'entre eux pourra procéder à une extradition si l'intéressé a été condamné ou innocenté par un Etat tiers. Une question méritant examen est celle de savoir si ce principe justifiant le refus d'extradition devrait s'appliquer non seulement à un jugement définitif, mais aussi à une décision de ne pas engager de poursuites contre l'intéressé à raison de l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée ou de mettre fin aux poursuites engagées, ainsi qu'il est proposé à l'alinéa b) de l'article 4, intitulé Motifs facultatifs de refus, du Traité type d'extradition, et si différentes considérations régissent les systèmes de poursuites obligatoires et discrétionnaires à cet égard. Une autre question est celle des critères et des éléments de preuve nécessaires pour déterminer si les secondes poursuites concernent le même délit, en particulier dans le cas d'infractions complexes et continues commises par des groupes. Cette

*Les quatre arguments traditionnels de non-extradition de nationaux sont les suivants : premièrement, l'intéressé ne doit pas être soustrait à la compétence de ses juges naturels; deuxièmement, l'Etat doit assurer à ses citoyens la protection de ses lois; troisièmement, il est impossible d'avoir entièrement confiance dans la justice rendue par un Etat étranger, surtout à l'égard d'un étranger; et quatrièmement, il est désavantageux d'être jugé dans une langue étrangère, en l'absence d'amis, de ressources et de témoins de moralité (Royal Commission on Extradition, *Report of the Commissioners, 1878* (C.2039), p. 908. La non-extradition de nationaux a été critiquée par plusieurs auteurs, dont Jean-Claude Lambois, *Droit pénal international* N° 458 (1971); et Hans Schultz, "The principles of the traditional law of extradition", dans *Legal Aspects of Extradition among European States*, N° 9, p. 19 et 20 (Conseil de l'Europe, 1970).

**Ce principe, qui interdit aux tribunaux de juger une nouvelle fois une personne pour le même délit, est partiellement reconnu comme un droit général de l'homme. A cet égard, voir le Protocole N° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (séries des traités européens N° 117).

autre question pose plusieurs problèmes de fait et de procédure semblables à ceux qu'on rencontre dans l'établissement d'une double incrimination.

C. Condamnation en l'absence de l'intéressé et autres questions humanitaires

65. La discussion sera d'abord axée sur l'identification des concepts reconnus au sein des divers systèmes juridiques, permettant de juger une personne en son absence : le fait par exemple que l'intéressé s'abstient de comparaître malgré une citation à cet effet, qu'il parte volontairement après le début de la procédure sans compter se présenter ultérieurement ou qu'il se fait représenter par un conseil juridique et l'intérêt de savoir si le conseil a été choisi et est employé à titre privé ou s'il a été désigné par les tribunaux. On examinera par ailleurs la possibilité ultérieure de présenter un moyen de défense ou de réexaminer une condamnation en l'absence de l'intéressé en vue de surmonter les arguments contraires à l'extradition^{*}.

66. Le Traité type établit trois conditions qui doivent être réunies pour constituer un motif obligatoire de refus : le jugement a été rendu en l'absence de l'intéressé; celui-ci n'a pas eu la possibilité de prendre des dispositions pour assurer sa défense; et il ne pourra pas faire juger à nouveau l'affaire en sa présence. Si par la première condition on entend simplement l'absence physique de l'intéressé pendant le jugement, elle fera rarement l'objet de discussions, si ce n'est dans le cas, par exemple, où l'intéressé, incapable de se maîtriser, est retenu dans une pièce distincte reliée à la salle de tribunal par un système audio ou audiovisuel. L'impossibilité d'être présent et de se défendre peut soulever des questions beaucoup plus complexes, en particulier lorsque le système juridique considéré impose une réglementation détaillée concernant le domicile, suppose que l'intéressé connaît les procédures prévues par la loi en matière de notification et stipule la représentation de l'intéressé absent par un conseil désigné à cet effet. La troisième condition, à savoir la possibilité d'un nouveau procès, constitue un moyen évident de surmonter toute difficulté antérieure et pourrait être relativement simple et rentable dans des systèmes qui permettent de recueillir ou de vérifier des preuves au niveau de l'appel ou d'une procédure de réexamen.

67. Les participants seront invités à émettre des observations sur d'autres questions présentant un intérêt humanitaire^{**}. C'est ainsi qu'une clause générale relative à des "considérations humanitaires" comme celle qui figure à l'alinéa h) de l'article 4 du Traité type d'extradition, est susceptible de donner lieu à une appréciation discrétionnaire et d'aller à l'encontre du caractère exécutoire de l'instrument considéré. Il serait donc utile, à la lumière des objectifs du Traité type, d'examiner si l'alinéa h) de son article 4, qui permet à un Etat partie de refuser l'extradition pour toute raison qu'il considère incompatible avec des considérations humanitaires, compte tenu des "circonstances personnelles" de l'intéressé, ne risque pas d'encourager des refus arbitraires sous couvert de considérations humanitaires générales. Dans un traité qui contient des motifs obligatoires et facultatifs de refus visant les délits politiques, les demandes mal fondées, le concept *non bis in idem*, l'existence de tribunaux spéciaux, l'imposition éventuelle de la peine de mort ou de peines cruelles ou inhabituelles, une condamnation en l'absence de l'intéressé, le cas où l'intéressé est un national de l'Etat requis, etc., la plupart des considérations humanitaires sembleraient avoir été explicitement ou implicitement prévues. Afin de sauvegarder la prévisibilité et la confiance dans les relations conventionnelles, il serait préférable de négocier des motifs spécifiques de refus, par exemple lorsque l'âge de l'intéressé dépasse une certaine limite que d'ouvrir à une partie au traité la possibilité discrétionnaire de refuser l'extradition chaque fois que la situation personnelle de l'intéressé peut susciter des arguments en sa faveur.

^{*}La protection des droits de l'homme dans le cadre de la coopération internationale en matière de procédure pénale a été examinée par l'Association internationale de droit pénal lors de son quinzième Congrès, tenu à Rio de Janeiro du 4 au 10 septembre 1994. Cette question avait été aussi longuement examinée au Colloque préparatoire, Section IV, qui avait eu lieu à Helsinki du 2 au 6 septembre 1992 et dont le rapport a été publié dans *International Review of Penal Law*, vol. 65, Nos. 1 et 2, 1994.

^{**}L'Association du droit international lors de sa soixante-sixième Conférence qui s'est tenue à Buenos Aires du 14 au 20 août 1994, a également examiné la question de l'extradition et des droits de l'homme et émis un certain nombre de recommandations.

68. Les questions relatives aux droits de l'homme peuvent poser des difficultés particulières dans le cas où l'assistance internationale que l'Etat requis est tenu de fournir entrerait en conflit avec les droits individuels fondamentaux que l'Etat en question est également tenu de respecter en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme ayant force obligatoire*. L'Etat aurait alors des obligations de droit international incompatibles entre elles. On peut notamment se demander comment concilier l'obligation d'extrader une personne en vertu d'un traité d'extradition avec celle contenue à l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (résolution 39/46 de l'Assemblée générale, annexe), qui interdit d'expulser, de refouler ou d'extrader une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture, si l'Etat requérant l'extradition n'est pas partie à ladite Convention; ou comment concilier l'obligation d'extrader avec celles résultant du Protocole N° 6²³ à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui prévoit l'abolition de la peine capitale.

69. Il est possible de résoudre de tels problèmes en appliquant la règle selon laquelle la loi la plus récente a priorité sur celle qui la précède (*lex posterior derogat legi priori*), pourvu que les deux traités soient du même ordre juridique, qu'ils portent sur le même sujet et que les deux parties aient à faire face aux mêmes obligations contradictoires²⁴. Selon un autre argument, il se peut qu'en droit interne, les traités relatifs aux droits de l'homme soient placés au même rang que le droit constitutionnel et aient ainsi la priorité alors que d'autres traités n'ont qu'une valeur de loi ordinaire. A cet égard, l'Article 103 de la Charte des Nations Unies dispose que : "En cas de conflit entre les obligations des Etats Membres des Nations Unies en vertu de la présente charte [découlant notamment de ses dispositions en matière de droits de l'homme] et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront"²⁵.

70. Une autre approche consisterait à faire relever du *jus cogens* des normes telles que la prohibition de la torture et de la discrimination au motif de la race, de la religion, de la nationalité et de l'opinion politique ainsi que l'esclavage et les exécutions arbitraires.

71. Pour ce qui est des arguments selon lesquels une extradition pourrait aboutir à des poursuites ou des sanctions pour des motifs liés à la religion, à la race ou d'autres raisons inappropriées, les questions à examiner à ce titre porteront sur la manière dont la personne extradée, l'Etat requis et l'Etat requérant pourraient régler ce problème. A titre d'exemple :

- a) Comment une personne dont l'extradition est requise peut obtenir qu'on tienne compte d'un tel argument et quelles preuves peuvent être avancées à cet effet;
- b) Comment un Etat requérant peut et doit répondre à de telles allégations;
- c) Comment l'Etat requis ou ses services judiciaires peuvent obtenir eux-mêmes des informations, quelles preuves devraient être prises en considération par l'autorité amenée à trancher et question de savoir si la responsabilité de la décision relève du gouvernement ou du pouvoir judiciaire;

*Pour un examen plus approfondi des questions ayant trait aux droits de l'homme et à l'extradition, voir Sharon A. Williams, "Human rights safeguards and international cooperation in extradition: striking the balance", *Criminal Law Forum*, vol. 3, N° 2, p. 191; et Donald K. Piragoff et Marcia V. J. Kran, "The impact of human rights principles on extradition from Canada and the United States: the role of national courts", *ibid.*, p. 225.

**Une approche différente a été adoptée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Soering (*Décisions de la Cour européenne des droits de l'homme*, séries A, vol. 161), où la Cour a demandé à un Etat de respecter ses obligations en vertu de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Série des traités européens N° 5) en refusant d'extrader Soering dans un pays où il serait passible de la peine de mort tout en étant soumis à une longue détention provisoire en régime cellulaire.

d) Question de la présomption de régularité d'une demande présentée dans les formes requises, sauf en cas de contestation de la part de la personne dont l'extradition est demandée, critères à suivre pour déterminer à quel moment cette présomption doit être considérée comme écartée.

D. Représentation de l'Etat requérant

72. Dans des situations nécessitant la représentation légale du gouvernement requérant devant un tribunal ou une autre instance compétente de l'Etat requis, les questions suivantes se posent :

a) L'Etat requis doit-il veiller à ce que les intérêts de l'Etat requérant soient dûment défendus ?

b) Quelles sont les possibilités en cas de conflit d'opinions ou d'intérêts entre les deux Etats ?

c) S'il est fait appel à un conseil privé, quel est la manière la plus efficace dont l'Etat requérant peut surveiller et contrôler les opinions et arguments avancés en son nom susceptibles d'avoir des incidences politiques dépassant le cas considéré ?

73. Le Traité type d'extradition n'aborde pas cette question, mais plusieurs récents traités le font, prévoyant que le ministère de la justice ou une autre autorité de l'Etat requis doit conseiller, assister et assurer dans la mesure du possible la représentation de l'Etat requérant lors des procédures d'extradition. Cette disposition devrait être formulée de manière à faire ressortir que dans certaines situations, les intérêts de l'Etat requérant et de l'Etat requis peuvent être différents et qu'il serait alors utile de permettre à l'Etat requérant de comparaître en tant que partie intéressée dans la procédure d'extradition, tout en respectant les règles de procédure de l'Etat requis. Toutefois, cette possibilité de conflit étant statistiquement improbable, il serait préférable de la régler au cas par cas plutôt que d'essayer de formuler une exception à une disposition conventionnelle, prévoyant l'obligation générale de représentation.

E. Arrestation provisoire et documents à fournir

74. Selon une idée incontestablement très répandue, il existerait un mécanisme de "mandat d'amener international" attribué communément à l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC/Interpol). Le système de notification de l'OIPC/Interpol ainsi que d'autres systèmes destinés à alerter la police pour l'aider à repérer des délinquants fuyant la justice sont cependant distincts des demandes d'arrestation provisoire.

75. La différence sur le plan pratique entre un avis de recherche d'une personne fuyant la justice et la quantité de documents et de preuves nécessaires à l'appui, d'une demande d'arrestation provisoire ou d'une demande officielle d'extradition apparaît clairement dans les pays, relevant de la *common law*, qui exigent un examen judiciaire des preuves concernant un délit avant d'autoriser une arrestation ou une extradition. Ce concept est formulé dans les notes infrapaginales relatives à l'article 3 et au paragraphe 2 b) de l'article 5 du Traité type d'extradition (résolution 45/116 de l'Assemblée générale, annexe, notes 98 et 101).

76. L'avis de recherche type de l'OIPC/Interpol ne peut pas contenir de renseignements détaillés en matière de preuve, surtout sous une forme conforme aux règles de procédure de tout pays susceptible de recevoir un tel avis. Ainsi, dans bien des cas, l'avis de l'OIPC/Interpol sert uniquement à repérer un individu et doit être suivi d'une demande d'arrestation provisoire qui permettra d'effectuer une arrestation et d'entamer un processus d'extradition. Comme il est indiqué à l'article 9 du Traité type, une telle demande peut également être transmise par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle. Il importe donc de savoir qu'outre les avis de diffusion de l'OIPC/Interpol, d'autres communications, plus officielles, souvent transmises par la voie diplomatique ou par le ministère public, peuvent être nécessaires aux fins de l'extradition. Cela suppose évidemment des communications rapides entre les autorités nationales concernées.

77. Il est toutefois prudent, d'un point de vue administratif, que l'Etat requis exige qu'une demande d'arrestation provisoire reflète ou contienne l'assurance que l'entité gouvernementale habilitée à requérir l'extradition approuve la demande d'arrestation provisoire et fournira les documents officiels d'extradition dans les délais voulus. Une telle mesure est utile pour s'assurer qu'un contact a été établi entre l'entité chargée de l'arrestation, à savoir le bureau central national de l'OIPC/Interpol dans le pays représentant son autorité de police et l'entité chargée de demander l'extradition, souvent le ministère de la justice ou des affaires étrangères, et que les deux entités sont bien d'accord, car la volonté de faire procéder à une extradition peut changer au cours des mois ou des années que peut durer une recherche et l'OIPC/Interpol n'est pas toujours notifiée de tels changements.

78. En ce qui concerne également les pays qui demandent la présentation de preuves, l'OIPC/Interpol peut ne pas constituer la voie de communication appropriée. On ne peut pas demander à l'autorité de police qu'est l'OIPC/Interpol d'avoir les compétences juridiques lui permettant dans chaque cas d'identifier, d'analyser et de présenter les preuves nécessaires, conformément aux procédures de preuve de tel ou tel Etat, puisque, par exemple, certains Etats n'acceptent que les déclarations de témoins ayant directement connaissance des faits et que d'autres n'acceptent les résultats d'un interrogatoire par la police d'une personne faisant l'objet d'une enquête que s'il a eu lieu en présence d'un fonctionnaire des services judiciaires.

79. Un bureau central national de l'OIPC/Interpol peut en effet très difficilement avoir accès à de telles preuves et peut avoir besoin de passer par l'intermédiaire d'un organe local de la police pour prendre contact avec le ministère public ou un juge en vue d'obtenir les informations en matière de preuve. Par ailleurs, la participation du pouvoir judiciaire ou du parquet est souvent nécessaire pour identifier les preuves susceptibles de satisfaire les normes de l'Etat requis, notamment en ce qui concerne les Etats relevant de la *common law* qui exigent des preuves suffisantes de la perpétration d'un délit à l'encontre de l'intéressé.

80. Dans de tels cas, pendant la durée souvent courte de la détention au titre de l'arrestation provisoire (40 jours ainsi qu'il est proposé au paragraphe 4 de l'article 9 du Traité type d'extradition), il pourrait être nécessaire d'établir un contact direct entre les ministères de la justice des pays intéressés ou même entre les services judiciaires et les parquets après un contact initial entre les ministères compétents. Les informations ou documents initialement échangés entre les autorités de justice pénale concernées peuvent, si nécessaire, être suivies par la communication des documents officiels transmis par des voies diplomatiques ou autres, la transmission d'informations par l'intermédiaire des ministères des affaires étrangères ou même de l'OIPC/Interpol risquant de ne pas pouvoir se faire dans les délais fixés par la loi ou le calendrier judiciaire.

81. Toute suggestion d'établir des contacts directs suppose bien entendu la possibilité d'utiliser une langue commune, comme c'est le cas lorsqu'on passe par l'intermédiaire de l'OIPC/Interpol. Il est irréaliste d'imaginer que, sur un plan mondial, les différents parquets et services judiciaires puissent le faire, mais l'on constate que les services centraux deviennent de plus en plus bilingues ou multilingues, ce qui contribuera considérablement à surmonter les facteurs de retard susmentionnés.

IV. QUESTIONS CONCERNANT LES OBSTACLES A L'EXTRADITION

A. Elaboration de politiques et mesures tendant à surmonter les divergences entre les systèmes juridiques

82. Pour ce qui concerne l'élaboration de politiques, une question courante méritant examen est la nécessité de combler le fossé culturel qui sépare les divers systèmes juridiques, comme ceux qui relèvent de la *common law*, ceux qui tirent leur origine du droit romain en passant par des codes Napoléon, et les systèmes fondés sur le droit islamique, le droit coutumier, etc. Les problèmes allant à l'encontre des efforts visant à trouver des solutions et à élaborer des dispositions conventionnelles susceptibles d'être simultanément acceptées

par des cultures juridiques différentes sont notamment l'absence de vocabulaire commun et l'existence d'institutions entièrement différentes et même de fonctions uniques en leur genre.

83. La conciliation de ces différences appelle une très bonne connaissance et un grand respect du système étranger considéré et demande que l'on consulte de manière approfondie les praticiens de chaque système pour savoir si tel ou tel mécanisme de rapprochement ou tel ou tel texte proposés pourraient aboutir au résultat escompté. Des dispositions de traité exprimant clairement une notion juridique interne et bien intégrées dans un ensemble de négociations conventionnelles internationales peuvent provoquer des malentendus et être entièrement inapplicables dans tel autre pays.

84. Sur le plan pratique, il en résulte que, même les négociations les plus harmonieuses et les plus fructueuses aboutissant à un projet de texte de traité mutuellement acceptable doivent subir un examen approfondi de la part de tous les ministères concernés et de tous les utilisateurs potentiels du traité. Cet examen devrait être conçu de sorte que le texte convenu en matière d'extradition exprime l'idée voulue de manière précise et compréhensible, non seulement par les experts des ministères des affaires étrangères et de la justice, mais aussi par les services de police et les administrations pénitentiaires qui doivent exécuter le transfèrement des personnes. Il serait en outre utile de demander l'opinion des représentants du pouvoir judiciaire, du ministère public ainsi que des avocats qui auront à interpréter le texte du traité dans la pratique, afin d'anticiper toute analyse correcte ou incorrecte dont chaque terme ou expression du texte en question pourra faire l'objet.

85. Plusieurs Etats Membres ont pris l'heureuse initiative d'élaborer un document supplémentaire sur le rapprochement entre les systèmes de droit écrit et de *common law* qu'ils présenteront dans le cadre de l'atelier et qui sera distribué avec le présent rapport.

B. Causes de retards et de malentendus

86. Les causes de retards et de malentendus dans la mise en oeuvre des relations et des demandes d'extradition peuvent être aussi bien structurelles que culturelles. Il sera demandé aux participants à l'atelier de contribuer à rechercher des solutions aux problèmes des délais inévitables découlant de l'utilisation des voies de communication officielles ainsi que de la traduction et de l'authentification des documents. On se référera au Traité type d'extradition qui, au paragraphe 1 de l'article 5, prévoit diverses solutions possibles, notamment la voie diplomatique ou une communication directe entre les ministères de la justice ou autres autorités désignées par les parties (telles que la police ou les services judiciaires).

87. Lors de l'élaboration de principes permettant de guider les négociations de traités et la résolution des problèmes que pose la pratique de l'extradition, il convient d'examiner le rôle des ministères des affaires étrangères par rapport à celui des ministères de la justice et de l'intérieur, y compris les facteurs susceptibles de déterminer si les ministères de la justice et de l'intérieur doivent disposer de bureaux et de représentants internationaux pour protéger leurs intérêts et leurs activités opérationnelles en matière d'extradition et d'entraide judiciaire (recherche de preuves). Lorsqu'il existe de tels bureaux, il faut savoir selon quels critères il y a lieu de répartir les tâches et les responsabilités entre les ministères concernés. Compte tenu de leur longue histoire, les traités d'extradition reposent beaucoup plus sur la voie diplomatique que les traités d'entraide, plus récents. Cette distinction peut être prise en compte lorsqu'on examine la manière la plus efficace dont les divers ministères peuvent contribuer à la coopération internationale.

88. Etant donné que les dispositions concernant l'arrestation provisoire, telles que celles contenues à l'article 9 du Traité type, fixent généralement un délai de présentation dans lequel doit être effectuée la demande officielle d'extradition, il faudra examiner dans quelle mesure les demandes d'arrestations provisoires sont fréquemment rejetées ou reportées en raison des difficultés que pose le respect des délais fixés pour la présentation des documents officiels. On cherchera à expliquer pourquoi il existe encore des problèmes et des retards en matière de communication, malgré les importants progrès techniques réalisés récemment dans le domaine de la télécopie. Parmi les facteurs à examiner, on peut citer le fait que plusieurs administrations

différentes doivent participer à la fourniture des documents pertinents (police ou parquet), à leur authentification (autorité judiciaire), et à leur transmission (voie diplomatique). A cet égard, il serait utile de se reporter aux traités modernes d'entraide judiciaire qui souvent n'exigent plus que les documents passent par la voie diplomatique, afin d'accélérer et de renforcer la coopération.

89. On pourrait faire appel à un groupe informel de participants pour présenter des questions sur la pertinence et l'intelligibilité des documents d'extradition, le nombre de fois où leur traduction manque de clarté pour ce qui est des faits ou des procédures, le nombre de fois où des éléments faisant défaut doivent être pourvus, et la manière de le faire compte tenu des délais fixés pour la procédure d'extradition. On effectuera une enquête sur la mesure dans laquelle les praticiens en matière d'extradition arrivent à acquérir les connaissances nécessaires sur les procédures juridiques et la terminologie de différentes parties au traité et quels sont les moyens d'améliorer ce niveau de connaissances.

90. Le jargon et la terminologie technique d'une culture juridique sont souvent difficiles à comprendre par un citoyen moyen de cette même société. Il est donc nécessaire de s'efforcer de faire en sorte que les documents juridiques d'un système donné puissent être compris par les autorités compétentes d'un autre système. Les expressions idiomatiques doivent être évitées car elles peuvent être incompréhensibles lorsqu'elles sont traduites. Certains mécanismes et certains postulats doivent être expliqués et certains termes définis. Il sera demandé des suggestions sur des mécanismes de contrôle de la qualité. Il serait bon de savoir, par exemple, si les ministères concernés vérifient si les traductions fournies sont suffisamment claires et s'ils tiennent un fichier de demandes d'éclaircissement.

91. On demandera aux Etats Membres d'échanger leurs données d'expérience sur le moyen le plus rentable de former les praticiens en matière d'extradition et d'améliorer la situation concrète dans ce domaine, grâce, notamment, à la fois à des manuels de formation et à un programme d'enseignement, à une période d'apprentissage, à l'organisation de stages réciproques avec un autre pays, à l'accueil d'experts, ou à des consultations fréquentes et approfondies sur les deux plans du travail et des grandes orientations.

C. Activités de coopération technique et suivi

92. Pour maintenir l'élan donné dans le cadre de l'atelier en faveur de l'amélioration des relations en matière d'extradition, il sera demandé aux participants d'indiquer des besoins de formation particuliers et de décrire les méthodes de formation et les ressources disponibles. Il est à espérer que cela aboutira à des échanges bilatéraux et qu'un échange multilatéral en découlera dans le contexte de la réunion de suivi portant sur l'élaboration de programmes de formation spécifiques que l'Association internationale de droit pénal a gracieusement offert d'envisager d'accueillir. Toutes autres propositions et contributions concernant la formation seront évidemment appréciées.

Notes

¹Voir Torsten Stein, "Extradition", dans R. Bernhardt, éd. *Encyclopaedia of Public International Law*, partie 8, *Human Rights and the Individual in International Law - International Economic Relations*, publiée sous les auspices de l'Institut Max Planck de droit pénal international et comparé (Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., 1985), p. 222.

²Stein, loc. cit., p. 223.

³M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, 2ème éd. (1987), p. 325; M. Cherif Bassiouni, *International Extradition and World Public Order*, (1974), p. 314.

⁴*Documents officiels du Conseil économique et social, 1994, Supplément N° 11 (E/1994/31), chap. I, sect. C.*

⁵Conférence des Nations Unies pour l'adoption d'une convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, Vienne, 25 novembre-20 décembre 1988, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.XI.5), document E/CONF.82/15.

⁶Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 859/60, N° 12325.

⁷Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 974, N° 14118.

⁸Publication de l'Organisation maritime internationale, numéro de vente : 462 88.12.E.

⁹Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, N° 7515.

¹⁰Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 976, N° 4512.

¹¹Séries des traités européens N° 24.

¹²Séries des traités européens N°s 86 et 98 respectivement.

¹³Séries des traités européens N° 90.

¹⁴Julian J. E. Schutte, "The regionalization of international criminal law and the protection of human rights in international cooperation in criminal proceedings: general report [to the preparatory colloquium, section IV, Helsinki (Finland), 2-6 September 1992]" in *International Review of Penal Law*, vol. 65 (1994), 1er et 2ème trimestres, chap. II.

¹⁵Séries des traités européens N° 30.

¹⁶Séries des traités européens N° 112.

¹⁷Séries des traités européens N° 141.

¹⁸M. Bonn, R. C. P. Hoontjens, A. M. M. Orié et A. M. G. Smit, "The regionalization of international criminal law: Netherlands national report", *International Review of Penal Law*, vol. 65 (1994), 1er et 2ème trimestres, chap. III, p. 367.

¹⁹*The New Encyclopaedia Britannica*, vol. 29, Macropaedia (Chicago, Encyclopaedia Britannica Inc.), p. 253.

²⁰Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10.

²¹Article 3, paragraphe 2 de la Convention européenne d'extradition et Protocole additionnel de 1957 (Séries des traités européens N° 24).

²²Rapport du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, daté du 7 février 1990.

²³Séries des traités européens N° 114.

²⁴Julian J. E. Schutte, *loc. cit.*, p. 108.



This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.