

**Conseil économique
et social**

Distr. GÉNÉRALE

E/CN.15/1997/6
21 janvier 1997

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION POUR LA PRÉVENTION DU CRIME
ET LA JUSTICE PÉNALE
Sixième session
Vienne, 28 avril-9 mai 1997
Point 6 c) de l'ordre du jour provisoire *

**COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE LUTTE
CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE**

EXTRADITION ET COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE PÉNALE

Rapport du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de présenter à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale le rapport sur les travaux de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition, qui s'est tenue à Syracuse (Italie), du 10 au 13 décembre 1996 (voir annexe).

*E/CN.15/1997/1.

Annexe

**RAPPORT SUR LES TRAVAUX DE LA RÉUNION DU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL
D'EXPERTS SUR L'EXTRADITION, TENUE À SYRACUSE (ITALIE),
DU 10 AU 13 DÉCEMBRE 1996**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. RECOMMANDATIONS	1	3
II. HISTORIQUE	2	11
III. ORGANISATION DE LA RÉUNION DU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS	4 - 9	11
A. Ouverture de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts	4 - 5	11
B. Participation	6	12
C. Élection du bureau	7	12
D. Adoption de l'ordre du jour	8	12
E. Clôture des travaux de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts	9	13
ES DÉBATS	10 - 34	13
<i>Appendice. Participants</i>		17

I. RECOMMANDATIONS

1. Les participants à la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition recommandent à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, à sa sixième session, d'examiner le projet de résolution suivant :

PROJET DE RÉSOLUTION

Coopération internationale en matière pénale

La Commission pour la prévention du crime et la justice pénale,

Reconnaissant qu'il est avantageux d'adopter des législations nationales en matière d'extradition dont la base soit la plus souple possible, et ayant à l'esprit que les pays en développement et les pays en transition peuvent manquer des ressources nécessaires pour élaborer et mettre en oeuvre des relations conventionnelles pour l'extradition, ainsi qu'une législation nationale pertinente,

Ayant à l'esprit que les traités types des Nations Unies sur la coopération internationale en matière pénale constituent des instruments importants pour le développement de la coopération internationale,

Rappelant le Traité type d'extradition adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/116 du 14 décembre 1990 et figurant en annexe à ladite résolution,

Rappelant également la résolution 1996/27 du Conseil économique et social, en date du 24 juillet 1995,

Félicitant l'Association internationale du droit pénal et l'Institut international de hautes études en sciences pénales pour leur soutien à l'organisation de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition, tenue à Syracuse (Italie) du 10 au 13 décembre 1996, ainsi que les Gouvernements de l'Allemagne, des États-Unis d'Amérique et de la Finlande et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice pour leur coopération dans l'organisation de la Réunion.

1. *Prend note* avec satisfaction du rapport du Secrétaire général sur les travaux de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition, tenue à Syracuse (Italie) du 10 au 13 décembre 1996¹;

2. *Recommande* d'étudier la possibilité de regrouper les divers traités types en vue de mettre au point un instrument général de coopération internationale et prie le Secrétaire général de présenter à la Commission, en consultation avec les États Membres et, le cas échéant, avec des organisations intergouvernementales et autres, des propositions en vue de l'élaboration d'un tel instrument, fondé sur le Traité type d'extradition, le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale², le Traité type sur le transfert des poursuites pénales³, le Traité type relatif au transfert de la surveillance des délinquants bénéficiant d'un sursis d'exécution de la peine ou d'une libération conditionnelle⁴, et

¹E/CN.15/1997/6.

²Résolution 45/117, annexe.

³Résolution 45/118, annexe.

⁴Résolution 45/119, annexe.

l'Accord type relatif au transfert des détenus étrangers⁵, et tenant compte aussi des dernières conclusions d'autres organes intergouvernementaux;

3. *Décide* que le Traité type d'extradition devrait être complété par les dispositions énoncées à l'annexe I de la présente résolution;

4. *Prie* le Secrétaire général, d'élaborer, en consultation avec les États Membres, pour présentation à la Commission, une législation type visant à aider les États Membres à donner effet au Traité type d'extradition et renforcer ainsi l'efficacité de la coopération entre les États, en tenant compte des éléments figurant à l'annexe II de la présente résolution;

5. *Exhorte* les États à envisager de prendre des mesures, le cas échéant, pour lutter contre la criminalité transnationale organisée et à conclure à cet effet des accords d'extradition et de remise ou transfert grâce auxquels les fugitifs se verront refuser des refuges sûrs;

6. *Invite instamment* les États à moderniser les arrangements bilatéraux et multilatéraux de coopération en vue de l'application des lois en tant que partie intégrante des efforts déployés pour lutter avec efficacité contre les méthodes en constante évolution des individus et des groupes se livrant à la criminalité transnationale organisée;

7. *Engage* les États Membres à faire du Traité type d'extradition la base de l'établissement de relations conventionnelles aux échelons bilatéral, régional ou multilatéral, selon le cas;

8. *Encourage* les États Membres, au besoin, à adopter une législation efficace en matière d'extradition et demande instamment à la communauté internationale d'accorder toute l'assistance possible en vue de la réalisation de cet objectif;

9. *Engage* les États Membres à continuer de reconnaître que la protection des droits de l'homme ne devrait pas être considérée comme incompatible avec l'efficacité de la coopération internationale en matière pénale, puisque le respect de la primauté du droit et des droits de l'homme a pour résultat de renforcer cette efficacité;

10. *Prie instamment* les États Membres de reconnaître que la diversité des ordres juridiques et l'absence d'uniformité dans les procédures ne constituent pas en elles-mêmes un obstacle à la protection des droits de l'homme universellement reconnus;

11. *Invite* les États Membres à envisager, là où c'est possible, dans le contexte du recours aux traités et autres arrangements concernant l'extradition et de l'application de ces instruments, les mesures suivantes :

a) Créer et désigner une autorité centrale nationale chargée de traiter les demandes d'extradition;

b) Examiner périodiquement leurs arrangements, conventionnels ou autres, relatifs à l'extradition et les lois d'exécution en vue de les rendre plus utiles et plus efficaces pour lutter contre des formes nouvelles et complexes de criminalité;

⁵Voir *Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, 26 août-6 septembre 1985 : rapport établi par le Secrétariat* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.86.IV.1) chap. I, sect. D.

c) Simplifier et rationaliser les procédures nécessaires pour exécuter et présenter des demandes d'extradition, et notamment fournir à l'État requis des informations suffisantes pour permettre l'extradition;

d) Restreindre les exigences d'ordre technique, y compris pour ce qui est des documents nécessaires pour satisfaire les critères de l'extradition, lorsque l'individu réclamé est accusé d'une infraction;

e) Disposer que les infractions donnant lieu à extradition s'étendent à tous actes et omissions qui constitueraient dans les deux États une infraction pénale passible d'une peine minimale fixée par la loi, et qu'elles ne soient pas énumérées individuellement dans les traités ou autres accords;

f) Accorde une attention suffisante, lors de l'examen et de l'adoption des mesures mentionnées aux alinéas b) à e) ci-dessus, au renforcement de la protection des droits de l'homme et du maintien de la primauté du droit;

12. *Encourage* les États Membres à promouvoir, sur les plans bilatéral, régional ou mondial, des moyens propres à perfectionner les compétences en vue de faciliter l'extradition, par exemple une formation spécialisée et, toutes les fois que possible, le détachement et les échanges de personnel, ainsi que l'affectation, dans d'autres États, de représentants des organes de poursuite ou des autorités judiciaires;

13. *Invite à nouveau* les États Membres à communiquer au Secrétaire général le texte des lois et des informations pertinentes relatives à la pratique de la coopération internationale en matière pénale, en particulier en matière d'extradition, ainsi que des renseignements à jour sur les autorités centrales désignées pour traiter des demandes;

14. *Prie* le Secrétaire général :

a) De mettre à jour et diffuser périodiquement les informations mentionnées au paragraphe 13 ci-dessus;

b) De continuer à fournir des services consultatifs et des services de coopération technique aux États Membres qui demandent une assistance pour élaborer, négocier et appliquer des traités bilatéraux, sous-régionaux, régionaux ou internationaux en matière d'extradition, ainsi que pour formuler et appliquer une législation nationale appropriée;

c) De promouvoir la communication et l'échange d'informations permanents entre les autorités centrales chargées de traiter les demandes d'extradition et de coordonner les réunions périodiques de ces autorités, ou de favoriser la tenue de ces réunions sur le plan régional pour les États Membres qui souhaitent y participer;

d) De fournir, compte tenu des directives figurant à l'annexe III de la présente résolution, en coopération avec les organisations intergouvernementales intéressées, une formation, au personnel des administrations publiques et d'autorités centrales compétentes des États Membres qui en font la demande, concernant les lois et les pratiques relatives à l'extradition, afin de perfectionner les compétences et d'améliorer la communication et la coopération nécessaires au renforcement de l'efficacité de ces lois et pratiques;

15. *Prie également* le Secrétaire général de mettre au point, en coopération avec des organisations intergouvernementales compétentes, l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice et les instituts affiliés et associés, des matériaux pédagogiques appropriés pouvant servir à fournir l'assistance technique mentionnée ci-dessus aux États qui en font la demande;

16. *Félicite* l'Institut international de hautes études en sciences pénales qui s'offre à organiser et à accueillir une réunion de coordination des organisations intergouvernementales et des instituts en vue d'élaborer les matériaux pédagogiques mentionnés au paragraphe 15 ci-dessus, ainsi que des cours de formation sur les lois et pratiques en matière d'extradition;

17. *Prie* le Secrétaire général de donner suite en tous points aux dispositions de la présente résolution et demande instamment aux États Membres et aux organismes de financement de l'aider dans cette tâche par le versement de contributions volontaires au Fonds des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale;

18. *Prie* le Secrétaire général de présenter le rapport sur les travaux de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition, ainsi que la présente résolution, au Comité préparatoire pour la création d'une cour criminelle internationale, et prie le Comité préparatoire d'en tenir compte, ainsi que des traités types des Nations Unies sur la coopération internationale en matière pénale, lors des délibérations sur les questions pertinentes inscrites à son ordre du jour.

ANNEXE I

Dispositions complémentaires du Traité type sur l'extradition

Article 3

1. Insérer le texte de la note 9 à la fin du paragraphe a) actuel.
2. Ajouter une nouvelle note au paragraphe a), libellée comme suit : "Certains pays souhaiteront peut-être exclure certains comportements (par exemple, les actes de violence) de la notion d'infraction politique."
3. Ajouter à la note 10 du paragraphe e) le texte suivant : "Certains pays souhaiteront peut-être limiter l'examen de la question de la prescription uniquement à ce que prévoit la loi de l'État requérant ou disposer que les actes suspensifs de l'État requérant sont reconnus dans l'État requis."

Article 4

1. Ajouter une note à l'alinéa a), libellée comme suit : "Comme première mesure de réduction des cas de refus d'extrader pour motif de nationalité, certains pays pourraient envisager des dispositions permettant la remise pour infractions graves ou le transfert à titre provisoire de l'individu réclamé pour qu'il soit jugé dans l'État requérant et revienne purger sa peine dans l'État requis, ou garantissant que le refus d'extrader pour motif de nationalité n'ait pas pour conséquence l'impunité."
2. Ajouter à l'alinéa d) des dispositions relatives au principe *aut dedere aut judicare* semblables à celles figurant aux alinéas a) et f).

Article 5

1. Remplacer la note 14 de l'alinéa b) du paragraphe 2 par la note suivante : "Les pays exigeant des preuves à l'appui d'une demande d'extradition souhaiteront peut-être définir les éléments de preuve qui répondraient à leurs critères en matière d'extradition, en tenant compte de la nécessité de réduire leurs exigences au minimum."
2. Ajouter une nouvelle note à l'article 5, libellée comme suit : "Certains pays souhaiteront peut-être faire état de la possibilité de recourir aux moyens de communications les plus modernes pour

l'acheminement des demandes, moyens qui n'en doivent pas moins garantir que les documents émanent authentiquement de l'État requérant."

Article 6

Ajouter une note à l'article 6, libellée comme suit : "Certains pays souhaiteront peut-être prévoir une dérogation à la règle de la spécialité dans le cas de la procédure d'extradition simplifiée."

Article 14

1. Supprimer la note 16 de l'alinéa b) du paragraphe 1.
2. Ajouter une nouvelle note à l'alinéa a) du paragraphe 1, libellée comme suit : "Certains pays souhaiteront peut-être aussi disposer que la règle de la spécialité ne s'applique pas aux infractions donnant lieu à extradition établies à partir des mêmes éléments de preuve et passibles de la même peine ou d'une peine inférieure à celle qu'entraîne l'infraction fondant la demande d'extradition initiale."
3. Ajouter une note au paragraphe 2, libellée comme suit : "Certains pays souhaiteront peut-être renoncer à exiger la production de certains ou de la totalité de ces documents."

Article 15

Ajouter à la note 18 au paragraphe 2 le texte suivant : "Toutefois, certains pays souhaiteront peut-être stipuler que le transit ne doit pas être refusé pour motif de nationalité."

Article 17

Ajouter à la note 19 au paragraphe 2 le texte suivant : "Dans certains cas, des consultations entre l'État requérant et l'État requis seront nécessaires afin que l'État requérant prenne à sa charge les dépenses extraordinaires, en particulier dans des cas complexes où la disparité de ressources entre les deux États est marquée."

ANNEXE II

Recommandations pour la législation type

A. Recommandation générale

1. La législation type devrait reproduire en termes réglementaires les dispositions générales du Traité type d'extradition, conformément aux recommandations figurant à l'annexe I ci-dessus.

B. Champ d'application

2. La législation type devrait prévoir toute une gamme d'options flexibles permettant d'assumer les obligations en matière d'extradition soit par le biais de relations conventionnelles multilatérales ou bilatérales, soit, en l'absence d'obligation contractuelle, sur la base du droit interne, avec ou sans réciprocité. Lorsqu'il existe un traité d'extradition bilatéral, c'est lui qui devrait régir les relations. On pourrait également envisager des dispositions permettant l'extradition ou la remise à des institutions non étatiques, comme des tribunaux internationaux. La législation type pourrait également prévoir des dispositions telles que le ressortissant de l'État requis puisse être transféré pour jugement dans l'État requérant mais revienne purger sa peine dans l'État de sa nationalité.

C. Compétence

3. La législation type devrait :

a) Fonder et attribuer la compétence à l'égard des affaires dans lesquelles soit l'État refuse l'extradition pour motif de nationalité, soit pour des considérations tenant à la peine de mort, et/ou le transfert des poursuites de l'État requérant à l'État requis;

b) Prévoir l'exécution de la peine dans l'État requis dans le cas d'un individu reconnu coupable, lorsque l'extradition est refusée soit pour motif de nationalité, soit pour des considérations tenant à la peine de mort, soit en cas de conflit de compétence.

D. Procédure

4. La législation type devrait proposer plusieurs solutions de procédure pour traiter les demandes d'extradition et la situation du fugitif dans l'État requis. Ces procédures devraient être conformes, toutes les fois qu'il convient, aux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. La législation type devrait aussi définir les éléments de preuve nécessaires pour satisfaire aux critères d'extradition, en tenant compte de la nécessité de réduire au minimum ses exigences.

E. Entraide judiciaire

5. La législation type devrait prévoir un mécanisme d'entraide judiciaire en matière d'extradition, de jugement dans l'État requis, de transfert à titre temporaire de l'individu réclamé ou de transfert des poursuites qui soit conforme aux traités types et aux recommandations pertinentes des Nations Unies.

F. Communications

6. La législation type devrait instituer une autorité centrale chargée de recevoir et de transmettre les demandes et de prêter conseil et assistance aux autorités compétentes.

ANNEXE III

Recommandations concernant le programme de formation

1. Le programme de formation constituera un élément essentiel pour le développement de la coopération technique en vue de renforcer le mécanisme d'extradition. Ce programme aura deux fonctions : premièrement, améliorer la coopération, la communication et les échanges d'informations et de matériaux entre les organisations intergouvernementales dans le domaine de l'extradition; deuxièmement, fournir une formation sur l'extradition aux fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, des ministères de la justice et d'autres organismes publics compétents travaillant dans le domaine de l'extradition.

A. Réunion intergouvernementale sur les questions d'organisation

2. *Objectifs.* La réunion intergouvernementale aura pour but d'échanger des informations et d'examiner des politiques et des programmes de formation sur la loi et la pratique de l'extradition. La réunion pourrait également déboucher sur l'organisation de stages de formation supplémentaires.

3. *Participation.* La réunion comprendra des participants des services du Secrétariat de l'ONU, des organes des Nations Unies, des instituts de recherche et d'autres organisations compétentes du système des Nations Unies et notamment : la Division pour la prévention du crime et la justice pénale (Secrétariat de l'ONU), le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, le Commissariat des

Nations Unies pour les réfugiés, le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, ainsi que les instituts composant le réseau du Programme des Nations en matière de prévention du crime et de justice pénale. Y participeront également les représentants des organisations intergouvernementales ci-après : Comité consultatif juridique afro-asiatique, Agence de coopération culturelle et technique, Secrétariat du Commonwealth, Conseil de l'Europe, Conseil des ministres de l'Union européenne, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Commission européenne, Organisation internationale de police criminelle, Organisation de l'unité africaine, Organisation des États américains et Communauté de développement de l'Afrique australe.

4. *Documentation.* Une série complète de documents relatifs à l'extradition et à l'entraide judiciaire établis par toutes les organisations susmentionnées devra être communiquée à l'Institut international des hautes études en sciences pénales, qui servira de dépositaire. L'Institut fournira ces documents aux participants dans le cadre du programme de formation décrit ci-après.

5. *Durée.* La réunion durera trois jours et se tiendra à l'Institut international des hautes études en sciences pénales, à Syracuse (Italie), en 1997.

6. *Frais.* Les frais de séjour des participants seront pris en charge par l'Institut. Chaque organisation prendra en charge les frais de voyage de ses représentants.

B. Programme de formation

7. *Objectifs.* Ce programme visera à compléter les connaissances techniques sur le droit et la pratique de l'extradition à l'intention des fonctionnaires des ministères des affaires étrangères, de ministères de la justice et d'autres organismes publics compétents des pays en développement et des pays en transition travaillant dans le domaine de l'extradition. Des fonctionnaires de pays développés, qui prendront en charge leurs frais de voyage et de séjour, seront également invités à participer au programme. L'objectif de ce programme est d'améliorer la connaissance des lois et pratiques de l'extradition et de renforcer les capacités du système de justice pénale à traiter de l'extradition et des questions pénales. Ce programme doit aussi contribuer à perfectionner et, aux fins de favoriser une meilleure compréhension de la diversité des systèmes juridiques, mettre l'accent sur les différences d'ordre juridique et culturel.

8. *Organisateurs.* La Division pour la prévention du crime et la justice pénale, l'Institut international des hautes études en sciences pénales et d'autres organismes intéressés organiseront ce programme.

9. *Nombre de manifestations.* Il y aura deux séminaires de formation.

10. *Participants.* Chaque séminaire comprendra 40 participants représentant différents systèmes juridiques et l'accent sera mis sur la répartition géographique en vue de familiariser les stagiaires avec d'autres approches culturelles.

11. *Langues.* L'un des séminaires se déroulera en anglais et en français, et l'autre en anglais, espagnol et français, avec interprétation simultanée.

12. *Durée du programme.* Chaque session durera une semaine. Les participants arriveront en fin de semaine et repartiront à la fin de semaine suivante en vue de bénéficier de tarifs aériens réduits. Il convient de noter qu'il vaudrait mieux que le stage dure deux semaines et que, si les finances le permettent, la durée de ce programme sera prolongée.

13. *Approche fonctionnelle.* Le stage combinera cours magistral traditionnel, discussions et études de cas. Il mettra l'accent sur le personnel qui participe aux opérations d'extradition. Les séminaires comprendront deux éléments :

a) Une formation sur les connaissances de base sur le droit et la pratique de l'extradition dans un contexte juridique international comparatif;

b) Une formation destinée à améliorer les compétences nécessaires pour la pratique de l'extradition. Les instructeurs seront choisis par les organisateurs sur recommandations des membres de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts.

14. *Documentation.* La documentation sera établie par les organisateurs. Elle comprendra :

a) La documentation établie avant le séminaire :

i) Des documents préparés par des organisations internationales, intergouvernementales et régionales, qui s'efforceront de les faire traduire dans les langues du séminaire;

ii) Les divers documents nécessaires pour chaque cours magistral, établis par les instructeurs avec l'aide des organisations participantes;

iii) Le "Livre bleu" du Conseil de l'Europe sur l'extradition, intitulé "Convention européenne d'extradition : guide de procédure"⁶ et le "Projet de convention européenne sur la coopération internationale en matière pénale"⁷;

b) La documentation à établir après le séminaire :

i) Des manuels de formation utilisant les conclusions du séminaire, qui seront diffusés dans le monde entier par l'intermédiaire des diverses organisations participantes et par voie électronique. Ces manuels pourraient être établis chacun à l'intention de trois groupes cibles : la police, les magistrats du ministère public et les juges et magistrats de l'ordre judiciaire;

ii) En plus des manuels de formation, d'autres auxiliaires audiovisuels pourraient être produits en vue de faciliter la formation dans les divers pays.

15. *Frais.* L'Institut international des hautes études en sciences pénales prendra à sa charge les frais suivants : frais de séjour des participants; frais de voyage et de séjour des conférenciers; transport locaux; dépenses administratives et locaux; interprétation simultanée et matériaux éducatifs. Les frais de voyage des participants seront à la charge de leur gouvernement. La Division et l'Institut solliciteront des fonds auprès des gouvernements donateurs et des institutions de financement pour aider les gouvernements qui ne sont pas à même de faire face à ces dépenses.

II. HISTORIQUE

2. La Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition a été convoquée par le Secrétaire général pour répondre à une demande que le Conseil économique et social a formulée dans sa résolution 1995/27.

⁶Document PC-OC/Inf. (96) 4 du Conseil de l'Europe.

⁷Document PC-OC/Inf.(96) 13 du Conseil de l'Europe.

Selon cette résolution, le Groupe d'experts devait examiner des propositions pratiques en vue de la poursuite de l'élaboration et de la promotion de mécanismes de coopération internationale, dont les traités types des Nations Unies sur la coopération internationale en matière pénale, et aussi en vue de l'élaboration d'une législation type sur l'extradition et les formes connexes de coopération internationale en matière pénale. Le Conseil a également recommandé que le Groupe d'experts examine les moyens d'accroître l'efficacité des procédures d'extradition et des formes connexes de coopération internationale en matière pénale, en prenant dûment en considération la primauté du droit et la protection des droits de l'homme, y compris, s'il y a lieu, des mesures telles que :

a) La fourniture d'assistance technique pour l'élaboration d'accords bilatéraux et multilatéraux fondés sur les traités types des Nations Unies et sur d'autres sources;

b) La rédaction d'une législation ou d'accords types sur la coopération internationale en matière pénale, d'articles nouveaux ou complémentaires dans les traités types existants et d'articles pouvant figurer dans des instruments multilatéraux types.

3. Le thème de l'extradition a été traité dans le cadre d'un atelier organisé lors du neuvième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui a eu lieu au Caire du 29 avril au 8 mai 1995. Cet atelier a examiné les problèmes spécifiques concernant l'application des traités d'extradition et les méthodes permettant de les résoudre.

III. ORGANISATION DE LA RÉUNION DU GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'EXPERTS

A. Ouverture de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts

4. La Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'extradition s'est tenue à Syracuse (Italie), du 10 au 13 décembre 1996, à l'invitation de l'Institut international des hautes études en sciences pénales et l'Association internationale du droit pénal. La Division pour la prévention du crime et la justice pénale (Secrétariat de l'ONU) en a assuré le secrétariat.

5. À la séance d'ouverture, des allocutions ont été prononcées par le Président de l'Institut international et par un représentant de la Division. Un représentant du Gouvernement italien a transmis aux participants un message du Ministre des affaires étrangères, qui demandait au Groupe de recommander des solutions concrètes aux problèmes liés à la pratique de l'extradition, auxquels la communauté internationale accorde un rang élevé de priorité, et a rappelé que l'Italie avait participé activement à la promotion de la coopération internationale en matière pénale par l'intermédiaire de l'ONU et avait notamment accueilli la Conférence ministérielle mondiale sur la criminalité transnationale organisée, tenue à Naples (Italie) du 21 au 23 novembre 1994. Des mesures avaient été prises pour appliquer la Déclaration politique de Naples et le Plan mondial d'action contre la criminalité transnationale organisée (A/49/748), par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale et par l'Assemblée générale, laquelle, dans sa résolution 51/20, avait traité de la question de l'élaboration d'une convention internationale contre la criminalité transnationale organisée. Il a été également noté que le Gouvernement italien avait offert d'accueillir en 1998 une conférence pléni-potentiaire pour la création d'une cour criminelle internationale.

B. Participation

6. La Réunion a rassemblé des experts nommés par les gouvernements de 23 pays et des observateurs de deux organes de l'ONU, d'un institut associé et de trois organisations intergouvernementales (voir appendice).

C. Élection du bureau

7. M. Cherif Bassiouni, président de l'Institut international de hautes études en sciences pénales et de l'Association internationale de droit pénal, a été élu président de la Réunion, et M. Kimberly Prost (Canada) a été élu rapporteur.

D. Adoption de l'ordre du jour

8. Le Groupe d'experts a adopté l'ordre du jour suivant :
1. Ouverture de la Réunion, adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux.
 2. Introduction aux problèmes communs relatifs au droit et à la pratique de l'extradition et solutions potentielles.
 3. Débat général sur les problèmes communs relatifs au droit de l'extradition et solutions potentielles.
 4. Comment faciliter la pratique en matière de traités; accords spéciaux; représentation de l'État requérant; acheminement des demandes; demandes urgentes; définition de la pratique de l'extradition et recommandations en vue de l'améliorer.
 5. Extradition des ressortissants de l'État requis; compétence.
 6. Problèmes de la double incrimination en ce qui concerne en particulier les crimes complexes et la criminalité organisée.
 7. Réciprocité, échange de bons procédés et droit interne en tant que base de l'extradition.
 8. Règle de la spécialité.
 9. Prescription; immunité des poursuites et questions relatives aux droits de l'homme; exception pour les infractions de caractère politique.
 10. Législation type, articles remplaçant ou complétant les dispositions du Traité type d'extradition et articles pouvant servir pour des accords multilatéraux types.
 11. Mécanismes de formation et d'assistance technique et moyens d'améliorer la pratique de l'extradition.
 12. Récapitulation des conclusions et recommandations de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts; adoption du rapport sur ses travaux, pour présentation à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa sixième session.
 13. Clôture de la Réunion.

E. Clôture des travaux de la Réunion du Groupe intergouvernemental d'experts

9. Dans son allocution de clôture, le responsable de la Division a informé les participants que le Ministre italien de la justice s'était, dans un message adressé aux organisateurs de la Réunion, déclaré satisfait des résultats obtenus et avait réitéré la volonté résolue du Gouvernement italien de contribuer à l'action menée par la communauté internationale, en particulier au sein des organismes des Nations Unies, en faveur de la prévention du crime et de la justice criminelle.

IV. RÉSUMÉ DES DÉBATS

10. Se fondant sur un document de travail rédigé par la Division, le Groupe s'est penché sur les problèmes que soulèvent les pratiques en matière d'extradition. Les participants ont fait valoir que la coopération internationale avait souvent été envisagée de manière fragmentée, ce qui suscitait des risques et entravait l'efficacité et l'utilité des efforts déployés, surtout lorsque l'on avait affaire à des formes de criminalité élaborées et complexes, de plus en plus répandues. Il fallait d'urgence mettre en place une stratégie de lutte contre le crime sous toutes ses formes et se doter

d'instruments de coopération internationale à cet effet. Il importait en conséquence de considérer les modalités de la coopération internationale, parmi lesquelles l'extradition, comme des outils se complétant.

11. Les participants ont en outre souligné que, du fait des lacunes en matière d'extradition, les autorités compétentes risquaient de recourir de plus en plus souvent à d'autres moyens pour obtenir le but recherché, comme l'expulsion ou l'application de lois sur l'immigration. Or, ces moyens ne préservaient pas toujours de façon adéquate les droits de la personne. Le Groupe s'est accordé à penser que la lutte contre la criminalité, d'une part, et le respect des droits de l'homme, de l'autre, ne devaient pas être envisagés comme s'excluant réciproquement, ni comme étant contradictoires. Tout au contraire, la communauté internationale avait, à plusieurs reprises, souligné le lien de complémentarité qui existait entre une coopération internationale efficace en matière pénale et la protection des droits et libertés de la personne. On en voudra pour preuve les travaux du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale.

12. Le débat général a permis de recenser les divers problèmes qui se posaient en matière d'extradition et de les classer en grandes catégories, selon qu'ils étaient d'ordre administratif, juridique ou technique, ou qu'ils relevaient de la politique ou de l'action des pouvoirs publics. Plusieurs éléments clefs ont été dégagés, parmi lesquels la transparence des procédures, la double incrimination, notamment en ce qui concernait les infractions complexes, l'exception fondée sur le caractère politique de l'infraction au regard des circonstances actuelles, la règle de la spécialité, les conflits de compétence, la non-extradition des ressortissants de l'État requis, et les divergences concernant les règles en matière de preuve et de charge de la preuve.

13. Pour renforcer l'efficacité des pratiques en matière d'extradition tout en tenant dûment compte des impératifs de la primauté du droit et du respect des droits de l'homme, il conviendrait de relever le niveau professionnel et de perfectionner les compétences des responsables chargés de ces questions - notamment les autorités centrales, les autorités de police et les procureurs et magistrats - et ce, en particulier, dans les pays en développement et dans les pays à économie en transition. Le Groupe s'est accordé à penser qu'il fallait offrir aux États qui en feraient la demande une assistance technique sous forme de stages de formation et de services consultatifs afin qu'ils puissent non seulement relever le niveau professionnel des intéressés, mais encore être à même de conclure des arrangements relatifs à l'extradition ou de rédiger des textes de loi opérants. Les participants ont souligné la contribution qui pourrait être celle de la Division en ce domaine. En effet, celle-ci pourrait, outre des stages de formation, mettre à la disposition des États qui le souhaiteraient les services d'experts qui feraient office de conseillers techniques spécialisés.

14. Les participants ont discuté de la pratique conventionnelle en matière d'extradition. Ils ont constaté que le recours aux accords, qu'ils soient bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, présentait bien des avantages, notamment en ce que ces accords précisaient les conditions et obligations à respecter. Les experts ont toutefois convenu qu'il fallait aussi envisager la possibilité de recourir à l'extradition en l'absence de relations conventionnelles, soit en se fondant sur les principes du droit interne, soit à titre de bon procédé.

15. L'examen des pratiques actuelles montrait que la plupart des États continuaient de recourir essentiellement à des accords bilatéraux, dont les dispositions pouvaient être rédigées en fonction des besoins et problèmes propres à chaque partie. L'on a noté, à cet égard, que la Division pourrait prêter assistance aux États pour l'établissement de relations conventionnelles bilatérales, notamment sous la forme d'activités de formation aux techniques de négociation ou de services spécialisés dans le cadre de l'exécution de projets tels que celui, en cours, qui portait sur l'élaboration d'une base de données relative aux accords bilatéraux en matière d'extradition.

16. Par ailleurs, l'expérience de ces dernières années montrait que les accords régionaux et sous-régionaux en matière d'extradition présentaient l'avantage d'être peu onéreux, particulièrement pour les petits pays, les pays en développement ou les pays à économie en transition, et d'être en outre pratiques et efficaces, malgré les différences entre les régimes juridiques des États qui y étaient parties. Les participants ont cité en exemple divers accords régionaux.

17. Le Groupe a examiné les questions d'ordre procédural liées à l'extradition : procédure d'urgence, arrestation provisoire, renonciation, représentation de l'État requérant et acheminement des demandes. Plusieurs experts ont

noté que, dans les procédures faisant intervenir l'arrestation provisoire et la renonciation, il importait de trouver le juste milieu entre la remise de l'individu réclamé et le respect des droits de la personne. L'on pourrait envisager la possibilité d'incorporer au Traité type d'extradition et au projet de législation type, à titre d'articles complémentaires, des articles et dispositions qui iraient dans ce sens.

18. Les participants ont estimé que les questions liées à la représentation de l'État requérant devaient faire l'objet de stages de formation et de projets d'assistance technique. Plus particulièrement, s'ils se sont accordés à penser que la position de l'État requérant devait être pleinement et fidèlement présentée devant les autorités et tribunaux compétents de l'État requis, ils ont noté que cet impératif risquait de poser des problèmes pour l'État requis - notamment s'il s'agissait d'un petit pays, d'un pays en développement ou d'un pays à économie en transition - qui n'avait pas toujours les moyens d'assurer une telle représentation.

19. Plusieurs experts ont noté que, pour que la communauté internationale ne se laisse pas dépasser par les auteurs d'actes criminels agissant tant à l'échelle nationale que sur le plan international, il lui fallait renforcer la rapidité et l'efficacité des moyens d'acheminer les demandes dans le cadre de la coopération internationale. Ils ont proposé notamment l'établissement de voies d'acheminement directes entre les ministères de la justice des États concernés et l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC/Interpol) et ont souligné qu'il importait que les États mettent en place des administrations centrales chargées d'acheminer les demandes d'extradition et d'entraide judiciaire, et dont les effectifs seraient à même de prêter conseil quant aux moyens de mieux répondre à ces demandes. Ils se sont également penchés sur l'utilité de la "fiche rouge" de l'OIPC/Interpol lorsqu'il s'agissait de déterminer l'endroit où se trouvait l'individu recherché et de procéder à son arrestation provisoire.

20. Le Groupe a longuement discuté des problèmes liés à la non-extradition des ressortissants de l'État requis. Plusieurs experts ont jugé que cette clause constituait un obstacle sérieux à la mise à la disposition de la justice des individus en cause, particulièrement dans le cadre de la criminalité transnationale organisée. Ils ont constaté que les motifs qui, à l'origine, justifiaient cette clause n'avaient plus guère aujourd'hui de raison d'être. L'on pouvait ainsi, vu les progrès accomplis en matière de défense des droits de l'homme dans le cadre des procédures judiciaires, douter de la validité d'affirmations selon lesquelles une discrimination risquerait d'être pratiquée à l'encontre de personnes jugées dans un pays étranger, ou encore que le procès d'un ressortissant de l'État requis risquait de ne pas être équitable dans l'État requérant.

21. Les participants ont noté que le principe *aut dedere, aut judicare* constituerait en théorie une alternative à l'extradition des ressortissants de l'État requis et s'était, dans certains cas, avéré efficace. Son application posait toutefois un certain nombre de problèmes d'ordre pratique, tenant notamment au fait que, lorsque le système judiciaire de l'État requis était surchargé, ces cas ne bénéficiaient d'aucune priorité. D'autres problèmes ont été cités, tels que les frais qu'une telle procédure supposait pour l'État requérant, y compris les frais de voyage à destination de l'État requis, et les fortes contraintes qu'elle imposait aux victimes, aux témoins et aux autres personnes concernées. Tous ces problèmes entravaient considérablement la mise en œuvre de moyens visant à éviter l'extradition de ressortissants de l'État requis. Par ailleurs, plusieurs experts ont relevé que, dans de nombreux États, il était difficile, pour des raisons d'ordre constitutionnel, juridique ou pratique, d'autoriser l'extradition de ressortissants, de sorte qu'il n'était guère réaliste d'envisager l'abolition de cette clause dans un avenir proche.

22. La plupart des experts se sont accordés à penser que, sur le long terme, les États devraient s'attacher à éliminer tout motif susceptible de justifier le maintien de la clause de non-extradition des ressortissants. Dans l'intérim, ils devraient trouver d'autres moyens d'amener leurs ressortissants à répondre de leurs actes devant la justice. Certains des États qui avaient refusé jusque-là d'extrader leurs ressortissants étaient revenus, totalement ou partiellement, sur cette position. Partant de ces exemples, plusieurs experts ont estimé qu'il faudrait envisager des dispositions qui permettraient, dans les traités entre États comme en droit interne, de transférer ou d'extrader un ressortissant de l'État requis vers l'État requérant afin qu'il y soit jugé mais puisse purger sa peine dans l'État requis, de transférer les actes de procédure judiciaire en matière pénale ou de renoncer à l'exception en cas d'infraction grave. De même, dans les cas où le ressortissant de l'État requis avait fait l'objet d'une condamnation, les États pourraient envisager de telles dispositions aux termes desquelles le condamné pourrait purger sa peine dans l'État de sa nationalité. D'autres propositions ont été présentées. Il a également été proposé que ces notions constituent la matière des dispositions complémentaires du Traité type d'extradition et soient incorporées à la législation type.

23. Le Groupe a analysé les divers instruments sur lesquels se fondaient les procédures d'extradition : traité s bilatéraux, conventions régionales, sous-régionales ou interrégionales, conventions multilatérales, mémorandums, ou procédures ne reposant pas sur des relations conventionnelles mais se fondant sur le droit interne. Il a été pris note de ce que certains États avaient adopté des textes législatifs en vertu desquels il leur était loisible d'établir des relations conventionnelles diverses en matière d'extradition, et notamment d'assouplir les règles ordinaires lorsque l'État requérant était un proche voisin. Le consensus s'est fait autour de l'idée que les États devraient adopter des textes de loi offrant une certaine latitude ainsi que la possibilité de recourir à des options diverses, y compris celle d'extrader un individu même en l'absence de traité. La législation type devrait prévoir des dispositions offrant la possibilité de recourir à des procédures diversifiées.

24. Se prononçant sur une question apparentée, plusieurs experts ont proposé que la Division entreprenne des projets visant expressément à harmoniser, quant au fond, les textes de loi en matière d'extradition. Le Groupe a estimé qu'il serait particulièrement utile que les membres de groupements de pays, soit d'une même région, soit politiquement proches, s'entendent pour harmoniser les dispositions de leur droit interne respectif et pour se prononcer sur les demandes d'extradition sur la base de ces lois. Une telle façon de procéder permettrait de renforcer la prévisibilité et la certitude et de régler de manière économique et rationnelle les problèmes qui se posent à la communauté internationale du fait de l'absence de relations conventionnelles bilatérales en matière d'extradition. L'on a cité en exemple l'accord qu'ont récemment conclu les chefs d'État et de gouvernement des pays du Forum du Pacifique Sud en vue d'harmoniser, à l'échelle régionale, les dispositions régissant l'extradition.

25. L'impératif de la double incrimination - particulièrement lorsqu'il s'agit d'actes criminels complexes tels que des actes de criminalité organisée ou de terrorisme - risque d'entraver sérieusement l'effectivité de l'extradition. Du fait de la place fondamentale qu'occupe le critère de la double incrimination dans les procédures d'extradition, nombre d'experts ont estimé qu'il serait impossible de l'abolir. L'on a toutefois fait valoir que certains groupes régionaux constitués de pays membres du Commonwealth s'étaient accordés à supprimer cette clause.

26. Les experts se sont accordés à penser que diverses mesures pouvaient être prises pour atténuer les problèmes que soulevait la double incrimination. Plus particulièrement, ils ont estimé que le remplacement d'une énumération des critères par le critère général de comportement et le critère de la peine minimale et d'autres dispositions, dont font état le Traité type et les commentaires y relatifs, pourrait contribuer à simplifier la question. L'on a fait observer qu'il serait utile de prêter une assistance technique pour assurer la formation des procureurs et magistrats en matière de double incrimination et les sensibiliser aux différences existant entre les divers régimes juridiques. L'on a fait valoir que les traités, même rédigés en termes parfaits, n'étaient opérants que dans la mesure des compétences de ceux chargés de les administrer.

27. Les experts se sont expressément penchés sur les problèmes que la double incrimination soulevait dans les cas d'actes criminels complexes, notamment lorsque ces actes supposaient la participation à une organisation criminelle. L'on a une fois de plus souligné la nécessité d'adopter une approche de type nouveau, axée sur le critère du comportement fondant la demande d'extradition plutôt que sur la terminologie employée dans des régimes juridiques particuliers.

28. Le Groupe a débattu la question du respect des droits de l'homme dans le cadre des procédures d'extradition. Les experts se sont en particulier penchés sur certains points, tels que la règle de la spécialité. Ils se sont demandé si le consentement de l'individu devait être garanti de la même manière que celui de l'État requis. Ils se sont accordés à penser que le critère du consentement de l'individu poserait de sérieux problèmes d'ordre pratique et compliquerait davantage les questions liées à la spécialité. Bien que certains experts aient proposé d'abolir carrément la règle de la spécialité, tous ont jugé que le Traité type suivait la voie du juste milieu - consentement de l'État requis - et que cette approche devait être préservée. Toutefois, ils ont estimé aussi qu'il fallait envisager, dans le cadre des articles complémentaires au Traité type, des dispositions semblables à celles récemment adoptées dans le cadre de la Convention relative à l'amélioration de l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, qui permettraient au fugitif de renoncer à la protection qu'offre la règle de la spécialité.

29. Les participants se sont également penchés de manière plus générale sur les rapports entre respect des droits de l'homme et application de la loi. Ils se sont accordés à penser que l'application des lois pénales doit, tant sur le

plan interne qu'à l'échelle internationale, se faire dans le respect des droits de l'homme. Il ne faudrait pas penser que la coopération internationale en matière pénale ne peut être efficace qu'au détriment des droits de l'homme. Au contraire, l'attachement à la primauté du droit, conjugué au respect accru des droits de l'homme dans le cadre de l'administration de la justice par les États, devrait donner des résultats encore meilleurs. Certains se sont demandé si les dispositions du Traité type relatives au respect des droits de l'homme seraient jugées suffisantes pour la conclusion de nouveaux accords bilatéraux. L'on a avancé qu'il pourrait en définitive être nécessaire d'incorporer un article de portée plus générale, en vertu duquel l'État requis pourrait refuser d'accorder l'extradition du fugitif lorsque cette dernière contreviendrait soit aux obligations que ledit État aurait contractées aux termes d'un instrument relatif aux droits de l'homme, soit au droit coutumier international.

30. L'on a fait observer que des poursuites judiciaires abusives pouvaient être engagées par le fugitif au nom du respect des droits de l'homme dans le seul but de retarder ou annuler l'extradition. Dans d'autres cas, il était tiré parti de la politisation de ce type d'argument pour parvenir aux mêmes fins.

31. Les participants ont également discuté de la prescription. Ils ont constaté que la prescription en vertu des lois de l'État requis ou de l'État requérant constituait traditionnellement, comme dans le Traité type, un motif de refus. Ils ont souligné les problèmes d'ordre théorique et pratique que soulevait la prise en compte des dispositions de l'État requis en matière de prescription. L'on assistait donc à une évolution nécessaire, tendant à ne prendre en compte à ce sujet que les lois de l'État requérant. Dans l'intérim, il conviendrait d'envisager la possibilité de faire en sorte que les dispositions relatives à l'interruption prévues par la législation de l'État requérant soient prises en compte par l'État requis. Il a été proposé d'envisager d'incorporer ces deux notions au Traité type.

32. Les participants ont également débattu les problèmes qui résultaient des divergences existant entre États à propos de l'imposition de la peine capitale et de la pratique suivie lorsque l'infraction fondant la demande d'extradition était passible de cette peine. Des opinions très diverses ont été exprimées. Plusieurs experts ont fait observer que le refus d'extrader un individu risquant la peine de mort constituait un obstacle sérieux à l'effectivité de l'extradition ainsi qu'à la négociation des traités y relatifs. Les participants ont insisté sur la nécessité de dégager des moyens pratiques de régler ce problème. Ils se sont accordés à penser que l'article pertinent du Traité type suivait la voie du juste milieu et conciliait les diverses positions; il convenait en conséquence de le retenir. Toutefois, un consensus s'est dégagé en faveur de la proposition tendant à renforcer la possibilité de juger l'individu dans l'État requis lorsque cet État refuse l'extradition au motif que l'infraction est passible de la peine capitale.

33. Les experts ont aussi abordé la question de la lenteur avec laquelle il est accusé réception des demandes d'extradition et avec laquelle il y est donné suite. L'on a fait observer que le traitement des demandes était extrêmement long, ce qui entravait considérablement l'effectivité de l'extradition et risquait de poser des problèmes sur le plan du respect des droits de l'homme. Les participants ont souligné qu'il importait d'éviter les retards injustifiés.

34. Le Groupe d'experts a recommandé que le Comité préparatoire pour la création d'une cour criminelle internationale soit saisi du présent rapport, accompagné des recommandations adoptées lors de la Réunion et des traités types des Nations Unies sur la coopération internationale en matière pénale, pour examen dans le cadre des points pertinents inscrits à son ordre du jour.

Appendice

PARTICIPANTS

Experts

Afrique du Sud

Ndaba John Makubela

Allemagne

Peter Wilkitzki

Angola	Manuel Francisco de Assis
Argentine	José Nicasio Dibur, Francisco Nicolas Migliardi
Australie	Sukhpal Singh
Autriche	Irene Gartner
Bolivie	Saúl Lara Torrico
Canada	Kimberly Prost
Chine	Ping Bai, Peijie Chen
Colombie	Fabiola Castillo Reina, Yolanda Gómez Restrepo
Égypte	Sherif Medhat Atlam, Abdel Azim Wazir
États-Unis d'Amérique	Laurie Barsella, John E. Harris
Finlande	Raihmo Lahti
France	Michel Debaq
Hongrie	Maria Kurucz
Iran (Rép. islamique d')	Abdolhamid Faridi Araghi, Sakineh Baroomand Aroumi, Mohammed Jalili
Italie	Vitaliano Esposito, Umberto Leanza, Paolo Mancuso, Eugenio Selvaggi
Japon	Mikinao Kitada, Nobuhisa Toda
Malawi	I. N. Kamudoni Nyasulu
Mexique	Carlos Pujalte
Ouganda	Alfred P. W. Nasaba
Suède	Orjan Landelius
Thaïlande	Pornchai Danvivathana, Kampree Kaocharem, Jirapat Labanukrom, Warapor n Somprasit, Vasin Teeravechyan, Sirisak Tiyanpan, Chitruedee Weerawess

Secrétariat des Nations Unies

Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues

Instituts des Nations Unies

Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice

Instituts régionaux affiliés et instituts associés

Centre arabe d'études et de formation en matière de sécurité

Organisations intergouvernementales

Secrétariat du Commonwealth, Conseil de l'Europe, Organisation internationale de police criminelle