

15.038

**Message
concernant l'approbation des troisième
et quatrième Protocoles additionnels
à la convention européenne d'extradition**

du 20 mai 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation du Troisième Protocole additionnel du 10 novembre 2010 et du Quatrième Protocole additionnel du 20 septembre 2012 (STCE n° 209 et 212) à la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 mai 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le projet porte sur la ratification des troisième et quatrième protocoles additionnels à la convention européenne d'extradition. La Suisse a déjà ratifié la convention elle-même et ses deux premiers protocoles additionnels. Les deux suivants permettent de poursuivre une coopération qui a prouvé son efficacité. Ils en modernisent les bases juridiques et visent à accélérer et simplifier la procédure d'extradition.

Contexte

La convention d'extradition du Conseil de l'Europe compte au nombre des principales bases juridiques dans le domaine de l'extradition, c'est-à-dire de la remise par la contrainte d'une personne recherchée à l'Etat requérant par l'Etat requis à des fins de poursuite pénale ou d'exécution d'une peine privative de liberté. La convention s'applique dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, en Israël, en Afrique du Sud et en Corée du Sud.

La coopération toujours plus étroite dans le domaine de la poursuite pénale, notamment dans l'espace européen, a incité le Conseil de l'Europe, dans les années 2000, à moderniser ses instruments d'extradition et d'entraide judiciaire. Pour ce faire, il a élaboré deux nouveaux protocoles additionnels à la convention d'extradition, qui ont été soumis aux Etats parties pour signature en 2010 et 2012.

Les deux protocoles sont entrés en vigueur depuis. Le Conseil fédéral les a signés au nom de la Suisse à l'automne dernier.

Contenu du projet

Les deux protocoles additionnels ont pour objectif d'accélérer et de simplifier la procédure d'extradition.

Le troisième protocole additionnel du 10 novembre 2010 crée les bases légales d'une procédure d'extradition plus rapide, assortie de moins de formalités, dans la mesure où l'intéressé accepte son extradition. Pour les extraditions vers l'étranger, la Suisse connaît déjà une procédure simplifiée sur la base de la loi sur l'entraide pénale internationale. Le protocole contribuera donc surtout à ce que les ressortissants d'un pays européen puissent être remis rapidement à la Suisse.

Le quatrième protocole additionnel du 20 septembre 2012 modernise différentes dispositions de la convention. Il modifie en particulier les articles sur la prescription, sur la requête et les pièces à l'appui, sur la règle de la spécialité et sur la réextradition et le transit. Le protocole prévoit également que les documents d'extradition puissent être transmis par voie électronique dans certaines conditions.

Les deux protocoles additionnels contiennent des règles qui sont déjà largement ancrées dans le droit national. Ils ne nécessitent aucune modification de loi.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

La Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957¹ (ci-après convention) compte au nombre des premiers instruments du droit international réglant la procédure d'extradition au niveau multilatéral. Elle codifie les principes fondamentaux du droit d'extradition et fixe le cadre dans lequel s'effectue la remise par la contrainte d'une personne recherchée à l'Etat requérant par l'Etat requis à des fins de poursuite pénale ou d'exécution d'une peine privative de liberté. La Suisse a ratifié la convention le 20 décembre 1966. Dans son message, le Conseil fédéral soulignait que l'adhésion de la Suisse avait pour principal avantage de régler, dans le domaine de l'extradition, une série de questions qui n'étaient l'objet d'aucune disposition légale ni d'arrangements internationaux². La convention a donc ouvert une nouvelle ère dans la coopération entre la Suisse et ses voisins européens dans le domaine de l'extradition. En consacrant pour la première fois les principes de la procédure d'extradition dans le droit international, elle a de plus eu des répercussions non seulement sur les nouveaux accords bilatéraux de la Suisse en la matière, mais aussi sur la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP)³. La convention revêt aussi une grande importance dans la pratique puisque plus de 80 % des extraditions suisses se font normalement vers des Etats où elle s'applique. Dans cette perspective, la convention peut être considérée comme un des piliers du droit suisse d'extradition.

La Suisse a par la suite ratifié⁴ aussi le Protocole additionnel du 15 octobre 1975 à la Convention européenne d'extradition⁵ et le Deuxième Protocole additionnel du 17 mars 1978 à la Convention européenne d'extradition⁶. Le Conseil fédéral écrivait alors dans son message que la convention ne répondait plus complètement aux exigences de la coopération internationale dans le domaine du droit pénal et qu'elle devait être complétée par les deux protocoles additionnels⁷.

La situation reprend la même tournure dans les années 2000. L'évolution observée dans l'espace européen amène le Conseil de l'Europe à moderniser ses instruments d'extradition et d'entraide judiciaire. Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)⁸ charge alors le Comité d'experts sur le fonctionnement des Conventions européennes dans le domaine pénal (PC-OC)⁹ d'élaborer deux nouveaux protocoles additionnels à la convention. Le CDPC approuve en octobre 2009 et juin

¹ RS **0.353.1**, STCE n° 24

² Cf. FF **1966** I 465 466

³ RS **351.1**. Le message du Conseil fédéral du 8 mars 1976 sur l'EIMP se référait explicitement à la convention européenne d'extradition, cf. FF **1976** II 430 431.

⁴ Lors de la ratification du deuxième protocole additionnel, la Suisse a déclaré qu'elle n'acceptait pas le titre II (infractions fiscales), cf. art. 1, al. 1, let. b, de l'arrêté fédéral du 13 décembre 1984, RO **1985** 712.

⁵ RS **0.353.11**

⁶ RS **0.353.12**

⁷ Cf. FF **1983** IV 129 130

⁸ European Committee on Crime Problems.

⁹ Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-Operation in Criminal Matters.

2011 le texte des protocoles additionnels et leur rapport explicatif. Le Comité des Ministres adopte le troisième protocole additionnel le 7 juillet 2010 et le quatrième protocole additionnel le 13 juin 2012 et les soumet tous deux à la signature des Etats Parties le 10 novembre 2010 et le 20 septembre 2012.

Les deux nouveaux protocoles additionnels sont entrés en vigueur depuis¹⁰. A la mi-mars 2015, le troisième protocole additionnel a été signé par 30 Etats, dont la Suisse le 23 octobre 2014. Douze Etats l'ont déjà ratifié. Le quatrième protocole additionnel a été signé par 17 Etats, dont la Suisse le 23 octobre 2014. L'Albanie, la Lettonie, la Serbie et le Royaume-Uni l'ont déjà ratifié.

1.2 Déroutement et résultat des négociations

La nécessité de moderniser la convention européenne d'extradition a été évoquée dans les années 2000 par divers organes du Conseil de l'Europe¹¹. Dans un premier temps, le CDPC a décidé d'élaborer un protocole additionnel sur la procédure d'extradition simplifiée et, ce faisant, d'attacher une attention particulière à la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans un second temps, il a remanié les dispositions de procédure de la convention dans un protocole séparé¹².

La Suisse s'engage habituellement en faveur du développement constant des instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale. Elle a ainsi participé dès le départ à la préparation des protocoles additionnels. Des experts suisses ont apporté leur pierre à l'élaboration des deux protocoles dans le cadre de différents organes du Conseil de l'Europe. Les expériences de la Suisse les ont notamment alimentés au plan de l'extradition simplifiée.

Dans ce contexte, il faut souligner le fait que les protocoles additionnels établissent à l'échelle internationale le droit suisse actuel sur l'entraide judiciaire.

1.3 Aperçu du contenu des troisième et quatrième protocoles additionnels

Les deux protocoles additionnels ont pour objectif d'accélérer et de simplifier la procédure d'extradition.

¹⁰ Selon son art. 14, par. 2, le troisième protocole additionnel est entré en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après le dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation. L'art. 9, par. 2, du quatrième protocole additionnel prévoit la même chose. Le troisième protocole additionnel est donc entré en vigueur le 1^{er} mai 2012, le quatrième le 1^{er} juin 2014.

¹¹ Cf. le rapport explicatif du Conseil de l'Europe concernant le troisième protocole additionnel, à consulter sur le site du Conseil de l'Europe, par. 2 [cit. rapport explicatif PA III] et le rapport explicatif du Conseil de l'Europe concernant le troisième protocole additionnel, à consulter sur le site du Conseil de l'Europe, par. 2 [cit. rapport explicatif PA IV]; les deux documents peuvent être consultés à l'adresse <http://conventions.coe.int> > Liste complète > n° 209 et 212.

¹² Cf. rapport explicatif PA III, par. 4 s.

Le troisième protocole additionnel du 10 novembre 2010 crée la base légale nécessaire à une procédure d'extradition plus rapide, assortie de moins de formalités: une personne emprisonnée peut être remise à un Etat étranger à des fins de poursuite pénale ou d'exécution, en l'absence de demande formelle et de procédure d'extradition, dans la mesure où elle et l'Etat concerné consentent à la procédure simplifiée (art. 1 à 4). Parallèlement, la personne peut renoncer au bénéfice de la règle de la spécialité (art. 5). L'Etat requérant peut ainsi la poursuivre pour d'autres infractions, commises avant l'extradition.

Le quatrième protocole additionnel du 20 septembre 2012 modifie et complète certaines dispositions de la convention. La prescription en tant qu'obstacle à l'extradition (art. 1), la requête et les pièces à l'appui (art. 2), la règle de la spécialité pour les demandes présentées ultérieurement (art. 3), la réextradition (art. 4) et le transit (art. 5) sont adaptés aux besoins actuels. Les délais existants sont resserrés et de nouveaux délais introduits. Le protocole prévoit aussi la possibilité, sous certaines conditions, d'envoyer les requêtes et pièces à l'appui par voie électronique (art. 6). On facilite ainsi le travail des autorités impliquées et on augmente la probabilité que les documents d'extradition seront déposés dans les temps.

1.4 **Appréciation**

La convention européenne d'extradition est un pilier de la coopération suisse en la matière. Elle a prouvé son utilité au cours des dernières décennies et gagné en importance avec l'adhésion de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et d'autres Etats (Israël, Afrique du Sud, Corée du Sud).

Le droit suisse correspond pour l'essentiel au contenu des deux protocoles additionnels à la convention. La procédure d'extradition simplifiée et l'abandon de la règle de la spécialité prévus par le troisième protocole additionnel ne sont pas une nouveauté pour la Suisse. L'EIMP contient des règles analogues à l'art. 54 et à l'art. 38, al. 2. On trouve également pareilles dispositions dans un accord signé avec la France¹³. Les innovations apportées par les art. 1 à 5 du quatrième protocole additionnel correspondent elles aussi à la situation juridique et à la pratique dominante en Suisse. La disposition complémentaire introduite à l'art. 6 du protocole sur les voies et moyens de communication s'inspire de dispositions figurant dans d'autres instruments internationaux du Conseil de l'Europe que la Suisse a ratifiés dans le domaine de l'entraide judiciaire.

Les protocoles additionnels apportent cependant une plus-value à la Suisse. Celle-ci réside, dans le cas du troisième protocole additionnel, dans la réciprocité de l'obligation. La Suisse pourra elle aussi profiter d'une procédure simplifiée lorsqu'elle requerra l'extradition d'un Etat partie, comme elle en fait bénéficier aujourd'hui les Etats parties (et d'autres) dans le cadre d'une règle prévue par l'EIMP quand elle est l'Etat requis. La procédure appliquée lors d'extraditions vers la Suisse en sera accélérée dans certains cas, la détention aux fins d'extradition raccourcie et l'appréciation matérielle des griefs motivant la demande plus rapide. La plus-value apportée par le quatrième protocole additionnel consiste dans une simplification générale de

¹³ Accord du 10 février 2003 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la procédure simplifiée d'extradition et complétant la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, RS **0.353.934.92**.

la coopération dans la procédure d'extradition. L'adaptation de la règle de la prescription à l'évolution internationale, le resserrement de certaines étapes de la procédure, la précision apportée à la règle de la spécialité et la possibilité de recourir aux voies et moyens de communication modernes auront des effets positifs sur la procédure.

Outre les avantages pratiques que l'adhésion de la Suisse aux deux protocoles additionnels lui apportera, la ratification s'impose pour des raisons politiques. La Suisse a en effet travaillé à l'élaboration du troisième et du quatrième protocoles additionnels et ses experts ont largement contribué à la conception de ces instruments. L'adhésion en est le prolongement politique.

1.5 Procédure de consultation

L'art. 3, al. 1, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁴ prévoit en principe qu'une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les traités internationaux qui sont soumis au référendum. L'art. 3, al. 1^{bis}, permet toutefois d'y renoncer lorsque le projet porte principalement sur les procédures des autorités fédérales. Au vu des considérations qui précèdent, et en particulier du fait que le contenu de l'EIMP correspond déjà largement à celui des deux protocoles, le projet concerne essentiellement des questions de procédure. Il s'agit en outre de deux instruments clairement acceptés au plan politique, ne présentant presque aucune nouveauté matérielle. Aucune consultation n'a donc été organisée.

2 Commentaire des articles, réserves et déclarations possibles à l'égard des dispositions

2.1 Troisième protocole additionnel à la convention

Art. 1 Obligation d'extrader selon la procédure simplifiée

Cet article contient la principale nouveauté apportée par le protocole¹⁵. Les Parties contractantes s'engagent à extrader entre elles les personnes recherchées, selon la procédure simplifiée, sous réserve du consentement de ces personnes et de l'accord de la Partie requise. Pour l'essentiel, cette disposition introduit une procédure d'extradition telle que l'art. 54 EIMP le permet déjà pour les extraditions de la Suisse vers l'étranger pour autant que la personne poursuivie pénalement y consente.

Art. 2 Déclenchement de la procédure

Le *par. 1* indique comment la procédure d'extradition simplifiée peut être ouverte. Il statue notamment que l'extradition simplifiée n'est en principe pas subordonnée à la présentation d'une demande formelle. Une réserve peut être faite à ce principe. Les Etats parties peuvent déclarer le *par. 2* partiellement ou totalement inapplicable et donc exiger, dans certains ou dans tous les cas, une requête formelle. La Suisse escomptant entre autres du troisième protocole additionnel une déformalisation de la

¹⁴ RS 172.061

¹⁵ Cf. rapport explicatif PA III, par. 19

procédure d'extradition vers les Etats ne connaissant pas jusqu'ici – à la différence de la Suisse à l'art. 54 EIMP¹⁶ – une extradition simplifiée avec le consentement de la personne poursuivie, elle peut renoncer à la réserve correspondante.

Art. 3 Obligation d'informer l'intéressé

Cet article assure que la personne poursuivie est informée immédiatement des raisons de sa détention et de la possibilité de procéder à l'extradition selon la procédure simplifiée en application du protocole¹⁷.

Art. 4 Consentement à l'extradition

Cet article précise aux *par. 1 à 4* les exigences formelles que doivent remplir, pour être valables, le consentement de la personne poursuivie à la procédure simplifiée et sa renonciation. Le *par. 5* permet aux Parties contractantes, par exemple lors du dépôt de l'instrument de ratification, de déclarer que le consentement et la renonciation au bénéfice de la règle de la spécialité peuvent être révoqués jusqu'à une certaine date. L'art. 54, al. 2, EIMP prévoit, pour la procédure d'extradition suisse, que la personne poursuivie peut révoquer sa renonciation aussi longtemps que l'Office fédéral de la justice n'a pas autorisé sa remise. Cette possibilité de révoquer est jugée nécessaire en Suisse dans la perspective des droits fondamentaux. Les libertés fondamentales et garanties de procédure prévues par la Constitution (Cst.)¹⁸ exigent qu'une personne poursuivie puisse retirer son consentement jusqu'à la date à laquelle sa remise est autorisée et, par conséquent, puisse revenir à la procédure d'extradition ordinaire, dans laquelle ses droits sont protégés intégralement¹⁹. Il faut noter aussi qu'en droit suisse, le consentement à l'extradition n'implique pas automatiquement une renonciation au bénéfice de la règle de la spécialité. L'art. 54, al. 3, EIMP prévoit au contraire que l'Etat requérant doit être rendu attentif au fait que l'extradition simplifiée au sens de l'art. 54 EIMP a les mêmes effets que l'extradition et que la règle de la spécialité subsiste²⁰. Se fondant sur l'art. 17, par. 3, du troisième protocole, le Conseil fédéral fera donc une déclaration dans ce sens lors du dépôt de l'instrument de ratification.

Art. 5 Renonciation au bénéfice de la règle de la spécialité

La règle de la spécialité statue que l'extradé ne sera ni poursuivi, ni jugé, ni détenu en vue de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté, ni soumis à toute autre restriction de sa liberté individuelle, pour un fait quelconque antérieur à la remise, autre que celui ayant motivé l'extradition²¹.

¹⁶ La Suisse n'exige pas de requête formelle de l'étranger pour autoriser une procédure simplifiée au sens de l'art. 54 EIMP.

¹⁷ Cf. rapport explicatif PA III, par. 29 s.

¹⁸ RS 101

¹⁹ La Suisse n'est pas la seule à défendre cette opinion, cf. rapport explicatif PA III, par. 38.

²⁰ Cf. remarques faites à ce sujet dans le message concernant la révision de l'EIMP, FF 1995 III 1 21.

²¹ Selon la définition figurant à l'art. 14, ch. 1, de la convention; la formulation de l'art. 38, al. 1, let. a, EIMP est identique au plan du contenu.

Selon la *let. b*, les Parties contractantes peuvent déclarer que la règle de la spécialité énoncée à l'art. 14 de la convention n'est pas applicable lorsque la personne poursuivie, ayant consenti à l'extradition, renonce expressément au bénéfice de ladite règle. Cette possibilité existe aussi en droit suisse. Elle figure à l'art. 38, al. 2, let. a, EIMP, disposition en vertu de laquelle la règle de la spécialité ne s'applique pas si la personne poursuivie y renonce expressément. Se fondant sur l'art. 17, par. 3, du troisième protocole, le Conseil fédéral fera donc une déclaration dans ce sens lors du dépôt de l'instrument de ratification.

Art. 6 Notifications dans le cas d'une arrestation provisoire

Cet article vise essentiellement à permettre que les délais de présentation d'une demande d'extradition au sens de l'art. 12 de la convention ou d'une demande d'arrestation provisoire au sens de l'art. 16 de la convention puissent être respectés lorsqu'une personne arrêtée provisoirement conformément à l'art. 2 du protocole ne consent pas à son extradition. La Partie requise doit faire savoir à la Partie requérante, le plus vite possible et au plus tard dix jours après l'arrestation provisoire, si la personne poursuivie a donné ou non son consentement à l'extradition. De même, elle doit informer à temps la Partie requérante dans le cas exceptionnel où elle décide de ne pas appliquer la procédure simplifiée malgré son consentement²².

Art. 7 Notification de la décision

Cet article prévoit une autre mesure destinée à accélérer la procédure. Lorsque la personne recherchée a donné son consentement à l'extradition simplifiée, la Partie requise doit prendre sa décision et la notifier à la Partie requérante au plus tard dans les 20 jours suivant la date du consentement de la personne.

Art. 8 Moyens de communication

Cet article doit servir de base à la transmission électronique des communications prévues par le protocole²³. Il n'est pas contraignant. La Partie requise peut à tout moment exiger l'original ou une copie certifiée conforme des documents. La question de savoir si et selon quelles modalités des demandes d'extradition formelles peuvent être envoyées entre Etats membres par voie électronique dépend largement de la capacité de ces Etats à s'entendre sur les exigences de sécurité. Il faut évoquer à cet égard l'initiative «e-Extradition» d'INTERPOL, par laquelle l'organisation vise actuellement à mettre à la disposition des Etats un outil de transmission électronique sûr et authentifiable des documents d'extradition²⁴.

Art. 9 Remise de l'extradé

Selon cet article, la personne extradée doit être remise le plus vite possible, et de préférence dans un délai de dix jours à compter de la date de notification de la décision d'extradition²⁵. C'est une nouveauté par rapport à la convention, qui prévoit

²² Cf. rapport explicatif PA III, par. 48 ss.

²³ Cf. commentaire de l'art. 6 du quatrième protocole additionnel (sous ch. 2.2), qui vise le même but.

²⁴ Cf. informations données aux médias sur le site d'INTERPOL, www.interpol.int > Centre des médias > Evénements > 2013 > 2nd Working Group Meeting, e-Extradition Initiative.

²⁵ Le délai de dix jours se veut purement indicatif, cf. rapport explicatif PA III, par. 60.

seulement que la Partie requise fera connaître à la Partie requérante sa décision sur l'extradition et le lieu et la date de remise, sans fixer de délai pour ce faire²⁶. Selon la pratique de la Suisse, le délai de dix jours peut tout à fait être respecté pour les extraditions vers l'étranger²⁷. Dans le cas des extraditions de l'étranger vers la Suisse, une accélération est souhaitable dans certains cas.

Art. 10 Consentement donné après l'expiration du délai prévu à l'art. 6

Cet article fixe la procédure pour le cas où une personne ne consent pas à la procédure simplifiée dans le délai prévu après la date de l'arrestation provisoire et que la demande d'extradition formelle n'a pas encore été reçue. Il ne faut pas qu'un consentement tardif fasse obstacle à la procédure simplifiée. Lorsqu'une personne consent à son extradition après l'expiration du délai de dix jours prévu à l'art. 6, la Partie requise met en œuvre la procédure simplifiée prévue dans le protocole si une demande d'extradition au sens de l'art. 12 de la convention ne lui est pas encore parvenue.

Art. 11 Transit

Le terme désigne le transit d'une personne poursuivie pénalement à travers le territoire de l'une des Parties contractantes aux fins d'extradition de cette personne par une autre Partie contractante vers une Partie tierce. La demande de transit ne doit en principe plus contenir que les informations exigées pour la procédure simplifiée à l'art. 2, par. 1, du protocole. La Partie requise du transit peut demander des renseignements supplémentaires si les informations reçues sont insuffisantes pour lui permettre de prendre une décision concernant le transit.

Art. 12 à 19

Ces articles contiennent les dispositions finales usuelles sur la relation avec la convention et d'autres instruments internationaux, sur le règlement amiable, sur la signature et l'entrée en vigueur, sur l'adhésion, sur l'application territoriale, sur les déclarations et réserves²⁸, sur la dénonciation et sur les notifications.

2.2 Quatrième protocole additionnel

Art. 1 Prescription

Le *par. 1* prévoit que la prescription n'est plus un obstacle à l'extradition que lorsque les faits sont prescrits d'après la législation de la Partie requérante, modifiant ainsi l'art. 10 de la convention. Selon le *par. 2*, une extradition ne peut être refusée au motif que la prescription serait acquise d'après la législation de la Partie requise.

²⁶ Cf. art. 18, al. 1 et 3, de la convention. La convention ne fixe des délais que pour la réception de l'individu réclamé. Son art. 18, al. 4, prévoit que l'individu réclamé pourra être mis en liberté à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de la date fixée et qu'il sera en tout cas mis en liberté à l'expiration d'un délai de 30 jours.

²⁷ Le délai de dix jours figure déjà à l'art. 61 EIMP.

²⁸ En vertu de l'art. 17, par. 2, le troisième protocole additionnel n'autorise une réserve que sur l'art. 2, par. 1. Les déclarations sont possibles selon l'art. 4, par. 5, et l'art. 5. Des explications sont fournies à ce sujet dans le commentaire de chaque article.

Le quatrième protocole additionnel concrétise des développements qui sont se sont produits dans le droit d'extradition multilatéral et bilatéral de nombreux Etats²⁹.

Une réserve est toutefois possible en ce qui concerne les par. 1 et 2. Selon le *par. 3, let. a*, une réserve générale peut être apportée au sujet de toutes les infractions pour lesquelles l'Etat requis est compétent en vertu de son propre droit pénal. Dans la mesure où un Etat peut aussi juger lui-même d'une infraction, mais que cette infraction est prescrite d'après sa législation, il peut opposer l'argument de la prescription à une demande d'extradition étrangère. Une réserve est également possible, selon le par. 3, let. b, si la législation nationale de l'Etat requis interdit expressément l'extradition lorsque la prescription de l'action ou de la peine serait acquise d'après sa législation.

En Suisse, l'art. 5, al. 1, let. c, EIMP prévoit un même obstacle lorsque la prescription absolue empêche d'ouvrir une action pénale ou d'exécuter une sanction. Il serait donc logique d'apporter une réserve correspondante à l'art. 1 du quatrième protocole additionnel. La Suisse a toutefois déjà convenu d'une disposition analogue à l'art. 1, par. 2, dans l'accord³⁰ passé avec l'Allemagne en complément de la convention et il figure une disposition analogue à l'art. 1, par. 1, du traité d'extradition conclu avec les Etats-Unis³¹. Il paraît bon, dans cette perspective, de placer les Etats parties au quatrième protocole additionnel à égalité. Comme les accords internationaux (et d'autres lois) priment l'EIMP en vertu de son art. 1, al. 1, les dispositions conventionnelles contraires à l'art. 5, al. 1, let. c, EIMP ne posent pas de problème au plan de la systématique des lois suisses. Il est donc possible de renoncer à une réserve au sens de l'art. 1, par. 3.

Art. 2 Requête et pièces à l'appui

Le *par. 1* apporte une nouveauté par rapport à la réglementation en vigueur³², à savoir que les demandes d'extradition ne doivent plus forcément être présentées par la voie diplomatique ou adressées par un ministre de la justice à l'autre. Les Parties contractantes peuvent désigner, via une déclaration, une autre autorité compétente pour envoyer et recevoir les demandes d'extradition³³. Sauf déclaration contraire des Etats, on considérera que l'autorité compétente est le ministère de la Justice. La nouvelle disposition tient compte du fait que, dans certains Etats parties, ce n'est pas le ministère de la justice qui envoie ou reçoit les demandes d'extradition mais une autre autorité, par exemple le parquet général. Le par. 2 précise en outre que l'art. 5 du deuxième Protocole additionnel ne s'applique pas entre les Parties au quatrième

²⁹ Cf. rapport explicatif PA IV, par. 9, où il est notamment fait référence à l'art. 8 de la Convention du 23 octobre 1996 relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne (JO n° C 313, p. 11).

³⁰ Accord du 13 novembre 1969 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne en vue de compléter la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et de faciliter son application, RS **0.353.913.61**, cf. notamment art. IV, par. 1.

³¹ Traité d'extradition du 14 novembre 1990 entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique, RS **0.353.933.6**, cf. notamment art. 5.

³² Contenue d'une part à l'art. 12, par. 1, de la convention (voie diplomatique) et à l'art. 5 du deuxième protocole additionnel (entre les ministères de la justice).

³³ Il s'agit pour chaque Etat de tenir compte de son organisation nationale et de désigner le service compétent pour présenter et recevoir les demandes d'extradition, cf. rapport explicatif PA IV, par. 20.

protocole additionnel. La voie diplomatique est donc exclue. La transmission des demandes entre les Parties obéit exclusivement à son art. 2 et à son art. 6³⁴.

Art. 3 Règle de la spécialité

Le quatrième protocole additionnel modifie la règle de la spécialité telle qu'elle figure à l'art. 14 de la convention en ce qui concerne les demandes visant à étendre la poursuite pénale à d'autres infractions, commises avant l'extradition (demande complémentaire). Au *par. 1*, un nouveau délai est mis en place et un délai existant resserré, l'objectif étant de clarifier plus rapidement si la règle de la spécialité peut éventuellement être enfreinte et si, dans l'Etat vers lequel la personne est extradée, une enquête pénale peut être ouverte contre elle pour d'autres infractions. Au *par. 2, let. a*, il est également établi que la règle de la spécialité n'interdit pas à la Partie requérante de prendre des mesures d'enquête envers la personne extradée pour autant qu'elles n'impliquent pas de restriction de sa liberté individuelle³⁵.

Le *par. 3* présente un intérêt particulier. Il a été introduit dans le protocole pour éviter, dans certaines configurations, des lacunes dans la poursuite pénale. Il permet à une Partie contractante de déclarer qu'une Partie requérante peut enfreindre la règle de la spécialité et restreindre la liberté individuelle de la personne poursuivie pénalement. Cette possibilité est soumise à la réciprocité: la Partie concernée doit elle aussi faire une déclaration de même teneur. La Partie requérante doit en outre, en même temps qu'elle ordonne la restriction de liberté de la personne poursuivie pénalement, adresser une demande complémentaire au sens du *par. 1, let. a*, à la Partie requise, qui doit à son tour accuser réception de cette notification. La configuration qui se cache derrière cette règle est la suivante: un Etat a demandé l'extradition d'une personne aux fins d'exécution de la poursuite pénale en raison d'une certaine infraction. Cette personne lui est remise et une enquête pénale est ouverte contre elle. Le soupçon porté initialement sur elle ne se confirme pas, mais des preuves se font jour au fil de l'enquête indiquant que cette même personne est impliquée dans une autre infraction, plus grave. Si on respectait la règle de la spécialité, il faudrait libérer la personne en question avant que l'Etat requis ne puisse consentir à une extension de l'enquête pénale à cette nouvelle infraction. La personne poursuivie pénalement pourrait donc se soustraire à une nouvelle procédure pénale en prenant la fuite. La disposition prévue au *par. 3* élimine ce risque: la personne peut être maintenue en détention si la Partie requérante présente immédiatement une demande complémentaire portant sur la nouvelle infraction. Cette règle n'a rien d'inconnu pour la Suisse. L'accord³⁶ passé avec l'Autriche en complément de la convention contient déjà une disposition analogue. Les représentants de la Suisse au Conseil de l'Europe se sont donc engagés explicitement en faveur de l'inscription de cette disposition dans le quatrième protocole additionnel.

Le Conseil fédéral prévoit par conséquent de faire une déclaration au sens de l'art. 3, *par. 3*, lors du dépôt de son instrument de ratification du quatrième protocole additionnel.

³⁴ Cf. rapport explicatif PA IV, par. 22 s.

³⁵ Cf. rapport explicatif PA IV, par. 31.

³⁶ Accord du 13 juin 1972 entre la Confédération suisse et la République d'Autriche en vue de compléter la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et de faciliter son application, RS 0.353.916.31, cf. notamment art. VII.

Le *par. 4* confirme la règle en vigueur à l'art. 14, par. 3, de la convention, selon laquelle la personne extradée n'est poursuivie ou jugée, lorsque la qualification donnée au fait incriminé est modifiée au cours de la procédure, que dans la mesure où les éléments constitutifs de l'infraction nouvellement qualifiée permettraient l'extradition.

Art. 4 Réextradition à un Etat tiers

Les changements apportés à l'art. 15 de la convention visent, comme ceux de l'art. 14, à raccourcir la procédure. Le nouveau par. 2 introduit un délai de 90 jours, dans lequel la Partie requise doit décider si elle consent ou non à ce que la personne qu'elle a extradée soit livrée à un Etat tiers³⁷.

Art. 5 Transit

L'art. 5 simplifie la procédure prévue à l'art. 21 de la convention en matière de transit. Selon le *par. 1* du nouvel article, le transit est en principe accordé à condition que l'extradition ne se fonde pas, selon le droit de l'Etat requis, sur une infraction à caractère politique ou purement militaire. Le *par. 2* précise le contenu de la demande de transit. Les *par. 3 et 4* règlent les questions d'application susceptibles de se poser lors d'un transit.

Le *par. 5* prévoit qu'une réserve peut toutefois être apportée à la disposition, selon laquelle le transit est accordé uniquement aux mêmes conditions que celles de l'extradition. Du point de vue suisse, il n'y a aucune raison de le faire.

Le *par. 6* confirme enfin la règle prévue à l'art. 21, par. 6, de la convention, selon laquelle le transit de la personne extradée n'est pas effectué à travers un territoire où ses droits fondamentaux pourraient être menacés.

Art. 6 Voies et moyens de communication

La nouveauté prévue à l'art. 6 s'appuie sur l'art. 8 du troisième protocole additionnel. Les documents relatifs à l'extradition peuvent être envoyés par voie électronique pour autant qu'il soit possible à la Partie requise d'en constater l'authenticité. Les originaux ou copies certifiées conformes ne sont plus envoyés que sur demande. L'art. 6 a donc des conséquences sur les voies et les moyens de communication dans la procédure d'extradition et il touche plusieurs articles de la convention³⁸. La transmission électronique des documents permet d'une part d'améliorer le respect des délais, d'autre part de réduire le fardeau administratif des autorités impliquées.

La question des conditions dans lesquelles les Etats parties entendent autoriser la transmission électronique des demandes d'extradition est étroitement liée à celle des exigences de sécurité dans le cas concret, eu égard notamment à la signature électronique. C'est pourquoi le *par. 3* accorde aux Etats parties le droit de demander l'original de la requête et des pièces à l'appui³⁹ et du consentement requis en cas d'abandon de la règle de la spécialité⁴⁰. Le Conseil fédéral apportera une réserve

³⁷ Cf. rapport explicatif PA IV, par. 47.

³⁸ Le rapport explicatif évoque notamment les art. 12 à 19 et 21 de la convention, cf. rapport explicatif PA IV, par. 54.

³⁹ Selon l'art. 12 de la convention.

⁴⁰ Selon l'art. 14, par. 1, let. a, de la convention.

dans ce sens lors de la ratification, car il n'est pas encore au clair sur la manière dont la Suisse peut réagir à ce souci de sécurité. On peut imaginer que ces questions seront clarifiées dans le cadre de l'initiative «e-Extradition» d'INTERPOL⁴¹.

Art. 7 à 15

Ces articles contiennent les dispositions finales usuelles sur la relation avec la convention et d'autres instruments internationaux, sur le règlement amiable, sur la signature et l'entrée en vigueur, sur l'adhésion, sur l'application territoriale, sur les déclarations et réserves⁴², sur la dénonciation et sur les notifications.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les deux protocoles additionnels seront sans conséquence pour les finances de la Confédération. On ne peut non plus en attendre d'économies notables. La diminution de la charge administrative liée aux extraditions pourrait tout au plus engendrer une réduction de la durée moyenne des détentions extraditionnelles, chose qui pourrait avoir des effets sur les coûts de la procédure.

Le projet n'est pas concerné par le frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., car il ne contient pas de dispositions relatives à des subventions, à des crédits d'engagement ou à des plafonds de dépenses.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La ratification des deux protocoles additionnels n'a aucune conséquence sur l'état du personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La ratification du troisième et du quatrième protocoles additionnels est sans conséquence pour les cantons, car les coûts de la détention en vue de l'extradition sont supportés par la Confédération⁴³.

La ratification des deux protocoles additionnels est également sans conséquence pour les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

⁴¹ Cf. commentaire de l'art. 8 du troisième protocole additionnel.

⁴² En vertu de l'art. 13, par. 3, le quatrième protocole additionnel autorise des réserves sur les art. 1, par. 4, 5, par. 5, et 6, par. 3. Une déclaration est possible selon l'art. 3, par. 3. Des explications sont fournies à ce sujet dans le commentaire de chaque article.

⁴³ Cf. art. 13, al. 2, de l'ordonnance du 24 février 1982 sur l'entraide pénale internationale (RS 351.11) et art. 62 EIMP.

3.3 Conséquences pour l'économie, la société, l'environnement et autres conséquences

La ratification des deux protocoles additionnels par la Suisse n'a pas de conséquence pour l'économie, la société, l'environnement, ni de conséquence d'autre sorte.

4 Relation avec le programme de législation et les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législation

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015⁴⁴ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015⁴⁵.

Le quatrième protocole additionnel a été soumis pour signature au Conseil de l'Europe juste après l'adoption du programme de la législation et il est opportun d'approuver et de ratifier maintenant les deux protocoles additionnels. La Suisse s'engage en permanence en faveur du développement des instruments du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'entraide pénale internationale et elle a beaucoup contribué à l'élaboration des deux protocoles additionnels. Leur ratification n'est que la suite politique logique de cette action.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Aux termes de la stratégie de politique étrangère 2012–2015⁴⁶, le développement d'instruments juridiques émanant notamment du Conseil de l'Europe est un objectif stratégique important de la politique étrangère. Il est concrétisé par la stratégie conventionnelle du Département fédéral de justice et police dans le domaine de l'entraide judiciaire internationale, document dans lequel la ratification des deux protocoles additionnels est explicitement qualifiée d'affaire prioritaire⁴⁷.

Leur ratification est donc dans l'intérêt de la Suisse. Elle contribue à la réalisation de ses objectifs de politique étrangère.

⁴⁴ FF 2012 349

⁴⁵ FF 2012 6667

⁴⁶ Stratégie de politique étrangère 2012–2015, rapport du Conseil fédéral sur les axes de la politique étrangère pour la législature, mars 2012, Département fédéral des affaires étrangères, p. 9, www.dfae.admin.ch > Le DFAE > Mise en œuvre de la politique extérieure de la Suisse > Stratégie de politique étrangère 2012–2015.

⁴⁷ «Strategie Staatsvertragsnetz im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen», 12 avril 2013, Département fédéral de justice et police, p. 10 (non publié, peut être commandé auprès de l'Office fédéral de la justice).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet repose sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui confie les affaires étrangères à la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à ratifier les traités. L'Assemblée fédérale, selon l'art. 166, al. 2, Cst., approuve les traités internationaux à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁴⁸) ou parce qu'ils sont de portée mineure (art. 7a, al. 2, LOGA).

Dans le cas présent, il n'existe pas de loi fédérale ni de traité international attribuant la compétence au Conseil fédéral. Il n'en va pas non plus de dispositions de droit international de portée mineure. Les deux protocoles additionnels contiennent des dispositions de droit matériel, même si elles sont de nature technique, et elles produisent des effets sur la procédure de la Suisse en matière d'extradition.

En conséquence, et conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale a compétence pour approuver le Troisième Protocole additionnel du 10 novembre 2010 et le Quatrième Protocole additionnel du 20 septembre 2012 à la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

5.2 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst, les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum. L'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁴⁹ prévoit que les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences sont réputées fixant des règles de droit. Sont considérées comme importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

Si les deux protocoles additionnels apportent surtout des modernisations techniques à la coopération pratiquée avec succès sur la base de la convention européenne d'extradition et des deux premiers protocoles additionnels et s'ils consacrent essentiellement au niveau international des règles figurant dans la loi suisse sur l'entraide pénale internationale, ils engagent les Parties sur le plan juridique et ont des répercussions directes sur les droits et les devoirs des individus. Ils contiennent donc des dispositions importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, let. c, Cst. et doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

L'arrêté fédéral portant approbation du troisième protocole additionnel du 10 novembre 2010 et du quatrième protocole additionnel du 20 septembre 2012 à la convention est donc sujet au référendum au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

⁴⁸ RS 172.010

⁴⁹ RS 171.10

