



Onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale



Bangkok, 18–25 avril 2005

Distr.: Générale
2 mars 2005

Français
Original: Anglais

Point 8 a) de l'ordre du jour provisoire*

Renforcement de la coopération internationale en matière de police et répression, y compris les mesures d'extradition

Atelier 1. Renforcement de la coopération internationale en matière de police et répression, y compris les mesures d'extradition¹

Document de travail

Résumé

Le présent document décrit les principales tendances et pratiques ainsi que les événements récents en ce qui concerne aussi bien la coopération policière que la coopération internationale en matière pénale, notamment dans des domaines comme l'extradition et l'entraide judiciaire. Il retrace l'évolution de la coopération internationale, aussi bien informelle que formelle, et recense les défis et problèmes qui se posent dans chaque domaine pertinent.

Ce document reflète les thèmes nouveaux les plus marquants à signaler en ce qui concerne les activités opérationnelles et les instruments internationaux aux échelons régional et international. L'accent est mis surtout sur la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, exemples représentatifs des instruments multilatéraux conclus au plan international qui contiennent des dispositions détaillées relatives à la coopération internationale. Le document met également en relief la nécessité de renforcer les mécanismes de coopération internationale à la lumière de l'expérience acquise tout en projetant sur l'avenir les politiques et concepts traditionnels qui ne sont plus assez efficaces, surtout pour combattre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme international. En conclusion, le document relève la nécessité d'appliquer une approche intégrée de la coopération internationale en matière pénale de sorte que ses différentes modalités soient utilisées de manière complémentaire, ce qui aidera à éviter les interventions ou arrangements ponctuels et fragmentaires qui entravent une bonne administration de la justice.

* A/CONF.203/1.

¹ Le Secrétaire général tient à remercier l'Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la criminalité, affilié à l'Organisation des Nations Unies, et l'Institut international de hautes études en sciences pénales d'avoir aidé à organiser l'atelier 1.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-4	3
II. L'évolution de la coopération internationale informelle et formelle	5-11	4
III. Coopération en matière policière	12-29	5
IV. Extradition	30-39	9
V. Entraide judiciaire	40-56	11
VI. Coopération internationale aux fins de la confiscation du produit d'actes criminels	57-67	15
VII. Transfert de la procédure pénale.	68-70	17
VIII. Ressources	71-73	18
IX. Conclusions	74-76	19
X. Recommandations	77	20

I. Introduction

1. La criminalité était jadis considérée comme un problème local ou tout au plus national, de sorte que, pendant longtemps, les enquêtes et les poursuites ont été considérées comme limitées à l'intérieur des frontières nationales. De ce fait, le droit pénal est resté un droit essentiellement territorial visant uniquement les actes ou omissions commis sur le territoire de l'État du for. Les infractions commises à l'étranger ne préoccupaient guère les autorités nationales, lesquelles se montraient par conséquent peu disposées à aider les autorités d'un autre État à traduire les délinquants en justice, à rassembler les preuves nécessaires pour entamer des poursuites ou un procès ou confisquer des biens acquis par les délinquants au moyen de leurs agissements.

2. Cette conception de l'action policière et de la justice pénale est aujourd'hui sans rapport avec la réalité. Non seulement les délinquants peuvent chercher à se soustraire à la justice en franchissant des frontières internationales, mais encore la délinquance économique et informatique et les atteintes criminelles à l'environnement peuvent avoir des effets transfrontières même si le délinquant ne quitte pas son propre pays. Les groupes de criminels organisés et les groupes terroristes sont de plus en plus mobiles et souvent profitent délibérément des frontières internationales, par exemple en planifiant leurs infractions dans un pays, en réalisant divers éléments dans d'autres et, dans certains cas, en transférant le produit éventuel de leurs crimes dans un autre État encore. Même lorsque le crime lui-même n'a pas de caractère transnational, les autorités sont conscientes aujourd'hui de l'intérêt que présente un échange d'informations au sujet du *modus operandi* des délinquants ainsi que des méthodes d'enquête.

3. Bien que, pour les raisons qui précèdent, la coopération internationale en matière pénale soit devenue non seulement utile mais encore indispensable, cette coopération n'a évolué qu'assez lentement jusqu'à une date toute récente encore, surtout parce qu'il était jugé difficile et long d'essayer de constituer un dossier solide lorsque le suspect, la victime, les principaux éléments de preuve et les principaux témoins, les experts ou le produit d'agissements criminels se trouvent à l'étranger. Se charger d'une telle affaire peut être une tâche si redoutable qu'elle risque d'être mise de côté, peut-être dans le fervent espoir que les autorités d'autres pays s'en occuperont. Si, cependant, les autorités judiciaires et les autorités chargées de l'application des lois continuent de faire preuve de cette répugnance à agir et demeurent passifs face à la criminalité transnationale, cela ne fera qu'encourager les délinquants à poursuivre leurs agissements.

4. Si l'on veut pouvoir faire la lumière sur une affaire transfrontière, l'enquêteur et le procureur ont besoin par-dessus tout d'informations, d'outils juridiques et de ressources. Des informations doivent être rassemblées sur des questions comme l'État auquel il y a lieu de s'adresser (par exemple pour obtenir les témoignages ou les preuves nécessaires, pour faire appréhender et livrer le suspect, pour qu'un tribunal compétent exerce sa juridiction et entame une procédure ou pour faire confisquer le produit d'activités criminelles) ou la façon dont la demande doit être présentée pour donner le résultat souhaité dans un délai raisonnable. Les mécanismes nécessaires sont par conséquent liés à certaines des modalités de la coopération internationale en matière pénale, à savoir l'entraide judiciaire, l'extradition, le transfert de la procédure pénale et le gel et la confiscation du produit d'activités criminelles.¹ Les outils juridiques comprennent également la législation nationale qui doit être promulguée pour que les arrangements et accords internationaux conclus non seulement soient transposés en droit interne mais encore fonctionnent dans la pratique. Enfin, il faut par-dessus tout disposer d'un personnel convenablement formé et en

nombre suffisant qui puisse utiliser les outils juridiques disponibles de la manière appropriée et ait confiance dans le fonctionnement du système d'application des lois et du système de justice pénale de l'État étranger dont il s'agit.

II. L'évolution de la coopération internationale informelle et formelle

5. Au XVIII^e et au début du XIX^e siècles, lorsque les principales manifestations transnationales de la criminalité étaient la piraterie, la traite d'esclaves, la contrebande et le banditisme transfrontière, certains États avaient tendance à agir de façon unilatérale pour arrêter les délinquants et les traduire en justice, ce qui pouvait revêtir la forme d'incursions flagrantes en territoire étranger (avec ou sans l'appui des collègues des services de l'autre côté de la frontière). L'on peut en citer comme exemple la saisie de navires soupçonnés de piraterie ou de la traite d'esclaves lorsqu'ils se trouvaient dans les eaux territoriales d'un État étranger.

6. Cette action informelle et unilatérale s'est cependant avérée rapidement insuffisante pour faire face à un problème croissant. Une intervention unilatérale peut créer des tensions inutiles entre États. En outre, en droit international, il est interdit aux États d'intervenir dans les affaires intérieures d'autres États. Aujourd'hui, l'action unilatérale constitue généralement l'exception. Elle a été remplacée tout d'abord par une coopération informelle entre les services de police et par des activités de renseignement. Cette coopération informelle demeure largement utilisée, surtout entre les services de police d'États entre lesquels il existe des liens politiques étroits.

7. Les formes plus structurées de coopération en matière policière sont beaucoup plus récentes. Il s'agit notamment de l'affectation d'agents de liaison, d'arrangements et d'accords bilatéraux et multilatéraux de coopération en matière policière, d'échange d'informations entre les services de police et de coopération à l'intérieur d'institutions comme l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), l'Office européen de police (Europol) et l'Accord de Schengen.

8. La coopération judiciaire en matière pénale n'est apparue que plus lentement que la coopération en matière policière. Les outils disponibles sont fondés sur les arrangements et accords bilatéraux et multilatéraux ou parfois, en l'absence de tels accords, directement sur la législation nationale. Les premiers arrangements et accords internationaux ont été conclus sur une base bilatérale. L'avantage d'accords bilatéraux est qu'ils peuvent être modulés en fonction des besoins spécifiques des États signataires et peuvent être élargis, modifiés ou (si besoin est) résiliés assez facilement. Ils peuvent aisément être adaptés aux intérêts spécifiques des deux États, ce qui est particulièrement important s'il faut surmonter des différences de systèmes juridiques. D'un autre côté, ils ont pour inconvénient que leur négociation exige un gros investissement de ressources, surtout dans le cas des petits États et des pays en développement qui n'ont pas les moyens de financer un large programme de négociations internationales, outre que leur multiplication se traduit inévitablement par un manque d'uniformité.²

9. Les accords multilatéraux, fréquemment appelés conventions, ont plusieurs signataires. Leur rédaction, leur ratification et leur résiliation sont plus difficiles que celles d'accords bilatéraux. La mise en oeuvre de certains accords multilatéraux peut exiger une infrastructure permanente, par exemple un secrétariat, ce qui suppose à son tour un investissement de ressources supplémentaires. Simultanément, toutefois, les accords

multilatéraux sont un meilleur gage de stabilité pour la coopération internationale. En concluant une convention multilatérale, les États Parties manifestent leur intention d'établir des règles et des institutions durables fondées sur la solidarité mutuelle et des responsabilités partagées. De même, l'adhésion à un accord multilatéral évite à un État de devoir conclure plusieurs accords bilatéraux différents dont chacun pourra exiger des procédures différentes. Enfin, l'extension du champ d'application géographique des accords multilatéraux de coopération en matière de prévention du crime et de la justice pénale réduit la possibilité que les délinquants puissent se soustraire à la justice en opérant à partir d'États qui ne sont pas parties à de tels accords ou en y cherchant refuge.

10. Une variante nouvelle et très récente d'accord multilatéral est apparue dans le cadre de l'Union européenne. Aux termes des articles 24 et 38 du Traité d'Union européenne, tel que modifié par le Traité de Nice³, le Conseil de l'Union européenne peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou avec des organisations internationales, y compris dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale. C'est sur cette base juridique que l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ont signé le 25 juin 2003 des accords d'extradition et d'entraide en matière pénale.⁴ Ces accords complètent et, dans une large mesure, actualisent les accords bilatéraux existants entre les divers États membres de l'Union européenne et les États-Unis.

11. La coopération internationale n'est pas nécessairement fondée uniquement sur des accords formels entre États étant donné que la législation interne peut autoriser les autorités nationales à mener divers types de rapports de coopération. De plus, lorsque les autorités de deux États ont étroitement collaboré (par exemple dans le contexte d'affaires d'extradition, de demandes d'entraide et d'efforts de caractère plus général tendant à lutter contre la criminalité transnationale), il s'établit généralement entre elles des rapports de confiance, ce qui, à son tour, peut se traduire par des formes moins officialisées de coopération bilatérale entre les autorités centrales (comme des échanges de fonctionnaires des ministères de la justice ou de l'intérieur) ou, par exemple, entre les autorités locales de part et d'autre de la frontière (en particulier des autorités chargées de la police et des douanes). Il arrive que, peu à peu, de telles formes de coopération soient institutionnalisées dans des accords de travail bilatéraux conclus entre les autorités intéressées.

III. Coopération en matière policière

12. Comme la police est une des formes les plus visibles et les plus intrusives de l'exercice de la souveraineté politique, les États ont longtemps hésité à coopérer avec des services de police étrangers. Cette attitude a peu à peu changé depuis que les États ont commencé à prendre conscience qu'il était de l'intérêt de tous de combattre, en particulier, la criminalité organisée, le trafic de drogues et le terrorisme, ainsi que de l'importance de la coopération pour faire face à la criminalité transnationale.

13. Toutefois, la coopération en matière policière, aussi bien informelle que formelle, a été entravée par différents problèmes, comme la diversité des systèmes juridiques, la diversité des structures mises en place pour assurer l'application des lois, l'absence de voies de communication à des fins comme l'échange d'informations et les activités de renseignement ou la diversité des approches et des priorités.

Diversité des systèmes juridiques

14. Du fait de la diversité des systèmes juridiques, des méthodes d'enquête qui ont fait leurs preuves dans un État peuvent ne pas être autorisées dans un autre. Tel est le cas par exemple de méthodes comme la surveillance électronique, les livraisons surveillées, les opérations d'infiltration, la promesse de l'immunité de poursuites ou d'une réduction de peine en échange d'une coopération à l'enquête et le recours à des témoins anonymes. Si une méthode d'enquête est légale dans un État (État A) mais pas dans un autre (État B), l'on peut se trouver en présence d'au moins deux types de problèmes. Le premier est que l'État A se verra frustré par l'incapacité des services de police de l'État B d'utiliser ce que l'État A considère comme un outil efficace. Le second est que les autorités judiciaires de l'État B peuvent ne pas juger recevables des preuves obtenues par des moyens qui, pour l'État B, constituent des méthodes illégales, même si elles l'ont été dans un pays où les méthodes employées étaient légales.

15. Pour remédier à ce problème, plusieurs instruments conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies encouragent les États Parties à permettre l'utilisation de certaines méthodes d'enquête spéciales. C'est ainsi par exemple que l'article 20 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée (résolution 55/25, annexe I, de l'Assemblée générale) mentionne à ce sujet la surveillance électronique ou d'autres formes de surveillance, les livraisons surveillées et les opérations d'infiltration.⁵ Ces techniques sont particulièrement utiles pour s'attaquer aux groupes de criminels organisés qui utilisent aux fins de leurs agissements les moyens les plus modernes car il peut être difficile et dangereux d'avoir accès à leurs opérations et de rassembler des informations et preuves nécessaires pour entamer des poursuites dans le pays même ou dans d'autres États Parties dans le contexte des programmes d'entraide judiciaire.⁶

Diversité qui caractérise les structures des services de police

16. La diversité qui caractérise les structures des services de police a, par exemple, suscité des incertitudes quant au service de police étranger à contacter, des chevauchements d'efforts et, parfois, une concurrence entre institutions, ce qui n'a pas manqué de nuire à une utilisation efficace des ressources limitées qui sont disponibles. La nécessité de préserver le secret des opérations, par exemple dans le cas d'opérations de surveillance électronique et d'infiltration, surtout lorsqu'elles viennent s'ajouter à un manque de confiance, voire un sentiment de méfiance, risque de freiner les échanges d'informations sur les activités criminelles aux niveaux aussi bien national qu'international.

17. Un certain nombre de dispositions des principaux instruments adoptés dans ce domaine sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies tendent précisément à surmonter de telles diversités et déficiences et à renforcer la coopération et l'assistance du caractère opérationnel entre les services de police, par exemple la coopération pour la réalisation d'enquêtes ou la création de services conjoints d'enquête (voir le paragraphe 1 c) de l'article 9 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988,⁷ l'article 19 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée et l'article 49 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4, annexe, de l'Assemblée générale)). Ces dispositions ont été appliquées, sur une base ponctuelle, par les services de répression de quelques États.⁸ Des équipes conjointes d'enquête peuvent être constituées lorsqu'une enquête pénale exige une étroite coopération entre deux ou plusieurs États. Elles se composent de représentants des

services de police ou d'autres autorités compétentes des États intéressés. Le problème de compétence qui surgit inévitablement lorsque des représentants des services de répression d'États différents se réunissent pour travailler ensemble sur des questions opérationnelles est réglé en désignant un représentant des services de police de l'État hôte comme chef d'équipe et en exigeant que l'équipe mène ses opérations conformément à la législation de l'État hôte. En outre, dans l'accomplissement de leurs tâches, les membres de l'équipe doivent respecter les conditions fixées par leurs propres autorités.

18. Un autre domaine dans lequel une coopération opérationnelle plus étroite entre les services de répression pourrait être envisagée est celui de la protection des témoins. C'est ainsi par exemple que l'article 24 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée stipule, entre autres, que les États Parties doivent envisager de conclure des arrangements avec d'autres États en vue de fournir un nouveau domicile aux personnes qui font un témoignage concernant les infractions visées par la Convention ainsi que, le cas échéant, à leurs parents et à d'autres personnes qui leur sont proches.⁹ La protection des témoins soulève des difficultés particulières dans beaucoup de petits pays où même les témoins anonymes peuvent être identifiés assez facilement et ainsi faire l'objet de représailles ou de mesures d'intimidation.

Absence de voies de communication

19. L'absence de voies de communication se traduit par l'impossibilité d'obtenir des informations aussi bien de nature opérationnelle (c'est-à-dire des données qui seraient utiles pour combattre les infractions et les délinquants spécifiques) que de caractère général (par exemple des données sur les formes et l'étendue de la criminalité transfrontière). À ce propos, l'article 27 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée encourage les États Parties à coopérer étroitement en vue de renforcer ou, si nécessaire, d'établir de telles voies de communication entre leurs autorités et leurs organismes et services compétents pour faciliter l'échange sûr et rapide d'informations concernant tous les aspects des infractions visées par la Convention, à coopérer plus étroitement dans la conduite des enquêtes, à fournir les éléments nécessaires à des fins d'analyse ou d'enquête, à échanger des informations sur les moyens employés par les délinquants ou à échanger du personnel ainsi qu'à détacher des agents de liaison.¹⁰

Diversité des approches et des priorités

20. Par suite, enfin, de la diversité des approches et des priorités, les services de répression d'États différents risquent de ne pas pouvoir s'entendre sur l'action à mener pour combattre une forme spécifique de criminalité transfrontière ou de déterminer si les ressources limitées qui sont disponibles doivent être consacrées à certains types d'enquêtes.

21. Pour surmonter les problèmes susmentionnés, les approches les plus fréquemment utilisées aujourd'hui consistent à détacher des agents de liaison, à conclure des arrangements et accords bilatéraux et multilatéraux, à fournir une assistance technique et à resserrer la coopération dans le cadre de structures internationales.

Officiers de liaison

22. Les officiers de liaison ont pour rôle d'assurer un contact direct avec les services de police des autorités gouvernementales de l'État hôte, de nouer des relations professionnelles et d'encourager un climat de confiance mutuelle entre les services de

police des deux États.¹¹ Bien que les officiers de liaison ne soient investis d'aucun pouvoir de police dans l'État hôte, ils peuvent néanmoins utiliser leurs contacts pour rassembler des informations pouvant être utiles pour prévenir et détecter des infractions transfrontières et pour identifier les délinquants responsables et les traduire en justice. Ils peuvent également utiliser leurs contacts pour conseiller les services de répression et le ministère public de l'État hôte, ainsi que ceux de leur propre État, quant à la façon de présenter une demande formelle d'assistance. Une fois que de telles demandes sont présentées, l'officier de liaison peut faire le nécessaire pour qu'il y soit donné suite dans des délais raisonnables. Cela est particulièrement utile lorsque les systèmes juridiques des deux États sont marqués par d'importantes différences.

23. Étant donné les coûts que suppose le détachement d'un officier de liaison dans un autre État, les officiers de liaison ne sont habituellement détachés qu'auprès des États avec lesquels l'État d'envoi entretient déjà une étroite coopération. Pour réduire les coûts, un officier de liaison peut être chargé des contacts non seulement avec l'État hôte mais aussi avec un ou plusieurs États de la région. Une autre possibilité consiste à demander à un officier de liaison de représenter plusieurs États. Les États nordiques, par exemple, ont collectivement détaché plusieurs officiers de liaison auprès de pays sélectionnés du monde entier.

Arrangements et accords bilatéraux et multilatéraux

24. Le nombre croissant d'arrangements et accords bilatéraux et multilatéraux en matière policière ont trait principalement à la coopération dans les domaines de la formation et aux activités de détection et de répression ainsi qu'à l'échange d'informations. De tels arrangements, comme cela est compréhensible, ont été conclus surtout entre services de répression d'États entre lesquels il existe des liens politiques étroits et un climat de confiance mutuelle.

Projets d'assistance technique

25. Indépendamment des arrangements et accords de caractère plus général, les services de répression de plusieurs pays ont fourni une assistance pour la réalisation de projets d'assistance technique visant à améliorer les capacités des services de répression d'un autre État. Ces projets d'assistance technique ont été planifiés et organisés dans le cadre d'organisations internationales (comme l'Organisation des Nations Unies, le Fonds monétaire international, la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale, le Comité interaméricain contre le terrorisme et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est), d'organisations non gouvernementales ou de gouvernements nationaux, ou bien ont été préparés et réalisés directement par les services de police des deux États intéressés.

26. À un niveau plus informel, il existe des programmes d'échange réciproque entre les services de répression de divers pays. Ce type de contacts personnels encourage la confiance mutuelle ainsi que la création d'un réseau international de spécialistes des opérations policières. Les associations internationales de services de police jouent un rôle semblable par le biais de leurs réunions, de leurs publications et de leurs activités sur Internet.

Coopération dans le cadre de structures internationales

27. Cela étant, il y a lieu d'envisager une coopération dans le cadre de structures internationales. L'on peut en citer comme exemples récents les activités d'Interpol¹², d'Europol¹³, du Groupe de Schengen¹⁴ et de l'Organisation de coopération des chefs des services de police de la région de l'Afrique australe.¹⁵

28. D'une manière générale, les États Membres devraient s'attacher surtout à trouver les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des mécanismes de coopération entre les services de police, particulièrement en vue de combattre la criminalité transnationale organisée. Dans ce contexte, la coopération internationale pourrait être renforcée s'il était établi des systèmes plus efficaces d'échange d'informations aux plans régional et international à propos des tendances marquantes qui caractérisent le développement de groupes de criminels organisés et leurs activités.¹⁶ De plus, il pourrait être établi des bases de données régionales pour faciliter une analyse fiable des données et le partage de l'information, soit directement, soit par l'entremise d'entités du système des Nations Unies.¹⁷ Le système de partage d'informations mis en place dans l'Union européenne pourrait également servir de modèle à des systèmes semblables dans d'autres régions.¹⁸

29. L'efficacité de tout système d'information, comme le système d'avis d'Interpol et les bases de données de Schengen, dépend de l'exactitude et de l'actualité des informations fournies. Simultanément, l'acquisition, le stockage, l'utilisation et le transfert international des données opérationnelles soulèvent des questions de légitimité et de transparence de l'action des services de police et d'obligation redditionnelle de ces derniers. En l'absence de mesures de contrôle établies par la loi et de supervision par des tribunaux, il pourrait y avoir des possibilités d'abus. Les mécanismes établis en vue de rassembler, d'analyser et d'utiliser efficacement les données opérationnelles doivent tenir compte de la nécessité de respecter intégralement les droits fondamentaux de la personne humaine. Dans tous les cas où il est créé des bases de données pour faciliter l'action des services de répression, il faut veiller à ce que la législation nationale concernant la protection des données soit adéquate et couvre l'utilisation de telles bases de données non seulement au plan national, mais aussi au niveau international.¹⁹

IV. Extradition

30. Pendant longtemps, il n'existait pas de règles ou de traités internationaux définissant les conditions de l'extradition ou la procédure à suivre pour livrer un délinquant en fuite à l'État requérant à des fins de poursuites ou d'exécution d'une peine.²⁰ L'extradition a longtemps été pour l'essentiel une question relevant de la réciprocité ou de la courtoisie. L'avis généralement accepté est qu'en l'absence de traité liant les parties, il n'existe pas d'obligation internationale d'extrader. Toutefois, l'on constate une tendance croissante à reconnaître l'obligation des États soit d'extrader, soit de poursuivre, particulièrement dans le cas de certains crimes internationaux (voir ci-dessous).²¹

31. La conclusion de traités d'extradition est une pratique qui s'est élargie depuis la fin du XIX^e siècle. Pendant la période qui a suivi la seconde guerre mondiale, le nombre d'accords et de traités bilatéraux, en particulier, a beaucoup augmenté. Les États de *common law* ont eu largement recours à des traités bilatéraux, habituellement complétés par des mesures législatives nationales, pour régler les procédures d'extradition. Les

systèmes de tradition romaniste ont recours à cette fin à la législation nationale, ainsi qu'aux traités, à la réciprocité et à la courtoisie. Par ailleurs, il a été rédigé des conventions multilatérales relatives à l'extradition dans le cadre de l'Organisation des États américains²², de la Ligue des États arabes²³, de l'Organisation commune africaine et malgache²⁴, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest²⁵, du Conseil de l'Europe²⁶, du Commonwealth²⁷, des pays du Benelux²⁸, des pays nordiques²⁹, de l'Union européenne³⁰ et des pays d'Afrique australe.

32. L'étape la plus récente, dans l'évolution de l'extradition, a été marquée par la reconnaissance mutuelle des mandats d'arrestation, un mandat délivré par une autorité compétente d'un État étant reconnu comme valable par un ou plusieurs États et comme exécutoire.³¹ Depuis le début de 2004, il a été introduit dans l'Union européenne une nouvelle procédure reposant sur ce qu'il est convenu d'appeler le mandat d'arrêt européen, qui remplace en fait les procédures traditionnelles d'extradition entre les États membres de l'Union.³²

33. Indépendamment des traités d'extradition de caractère général, des dispositions concernant l'extradition ont également été incluses dans diverses conventions internationales traitant de types spécifiques de crimes. L'un des exemples sans doute les mieux connus est la Convention de 1988, dont l'article 6 est consacré à l'extradition. La disposition relative à l'extradition de la Convention contre la criminalité transnationale organisée (article 16) a été rédigée, pour l'essentiel, en s'inspirant de la disposition correspondante de la Convention de 1988.³³

34. Malgré l'existence d'un nombre appréciable de traités bilatéraux et de conventions multilatérales d'extradition, le réseau est loin d'être complet. D'autres traités demeurent nécessaires, et les traités existants devraient être revus pour déterminer si leur champ d'application pourrait être élargi ou si les procédures prévues devraient être actualisées. Afin de promouvoir la conclusion de nouveaux traités d'extradition et de faciliter leur rédaction, l'Organisation des Nations Unies a élaboré un Traité type d'extradition (résolutions 45/116, annexe, et 52/58, annexe, de l'Assemblée générale). Les États devraient également envisager d'adopter une législation nationale en matière d'extradition, laquelle pourrait être utilisée de deux façons: premièrement, lorsqu'il existe des arrangements ou traités d'extradition, comme un cadre de procédure ou cadre d'habilitation, non pas en vue de remplacer un traité en vigueur ou de s'y substituer, mais de faciliter sa mise en oeuvre et, deuxièmement, dans le cas des pays qui extradent même en l'absence de traités, comme cadre supplémentaire, détaillé et autonome régissant la remise des délinquants en fuite à l'État requérant. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a également élaboré une loi type sur l'extradition pour aider les États Membres à rédiger et à mettre en oeuvre une telle législation.³⁴

35. Les tendances récentes et les faits nouveaux qui ont caractérisé le droit de l'extradition ont tendu à assouplir l'application stricte de certains motifs de refus des demandes d'extradition. C'est ainsi par exemple que l'on a essayé d'atténuer les difficultés liées à la double incrimination en incluant des dispositions de caractère général dans les traités, soit en énumérant certains actes et en exigeant seulement qu'ils soient qualifiés de crimes ou d'infractions par les législations des deux États, soit simplement en autorisant l'extradition pour tout acte considéré comme une infraction passible d'une certaine peine minimum dans chaque État.³⁵ Cela étant, il faudrait s'attacher au plan régional à harmoniser les législations nationales dans toute la mesure possible, en particulier dans le contexte des dispositions relatives à la qualification d'infraction de certains actes figurant dans la Convention contre la criminalité transnationale organisée et ses Protocoles, de sorte que le

principe de double incrimination ne constitue pas un obstacle à l'élaboration d'accords de coopération plus efficaces.³⁶

36. Par ailleurs, la répugnance des États à extraditer leurs propres nationaux semble s'amenuiser. La Convention contre la criminalité transnationale organisée conclue récemment contient une disposition reflétant cette évolution. Ainsi, le paragraphe 11 de son article 16 envisage la possibilité d'une remise temporaire du délinquant si celui-ci est ensuite renvoyé dans l'État partie requis pour y purger la peine imposée.³⁷ Dans les cas où l'État requis refuse d'extraditer un délinquant pour le motif que celui-ci est un de ses ressortissants, cet État est souvent considéré comme ayant l'obligation de traduire cette personne en justice, conformément au principe *aut dedere aut judicare*, c'est-à-dire "extraditer ou poursuivre", "extraditer ou juger".³⁸ Lorsque l'extradition est demandée en vue de l'exécution d'une peine, l'État requis peut également faire exécuter la peine qui a été imposée conformément aux dispositions de sa législation nationale.³⁹

37. L'évolution récente de la situation porte également à conclure que l'on essaie de limiter la portée de l'exception fondée sur le caractère politique de l'infraction en tant que motif de refus d'une demande d'extradition, voire de l'abolir. Le texte initial du Traité type d'extradition adopté en 1990 stipulait clairement que cette exception était un motif obligatoire de refus de l'extradition (alinéa a) de l'article 3), mais la nouvelle version révisée a introduit une restriction pour que l'exception fondée sur la nature politique de l'infraction ne soit pas applicable dans le cas de crimes haïssables que les États se sont engagés, conformément à une convention multilatérale, à poursuivre dans les cas où ils n'accordent pas l'extradition.⁴⁰ En outre, l'aggravation du terrorisme international a conduit les États à se montrer plus disposés à limiter l'application de l'exception fondée sur le caractère politique de l'infraction, qui n'est généralement plus applicable dans le cas de crimes réprimés par le droit international.⁴¹

38. Les différences qui caractérisent les pratiques suivies en matière de poursuites par les pays de *common law* et les pays de tradition romaniste rendent plus difficile une coopération efficace aux échelons interrégional et international.⁴² En matière d'extradition, ces différences sont encore plus marquées lorsqu'il s'agit des documents devant être présentés à l'État requis et des preuves à soumettre pour qu'il soit fait droit à une demande d'extradition.

39. Comme, dans la pratique, la "présomption de culpabilité" a beaucoup entravé l'extradition non seulement entre systèmes de traditions juridiques différentes mais aussi entre pays appartenant au même système mais appliquant des règles de preuve différentes, et comme plusieurs pays de *common law* ont éliminé cette exigence dans des circonstances déterminées, il est recommandé aux États Membres de réduire au minimum la charge de la preuve aux fins des procédures d'extradition et de tenir compte dans leurs relations dans ce domaine de la nécessité de simplifier les règles de preuve (voir également le paragraphe 8 de l'article 16 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée et le paragraphe 9 de l'article 44 de la Convention des Nations Unies contre la corruption).⁴³

V. Entraide judiciaire

40. Comme dans le cas de l'extradition, l'entraide judiciaire est généralement fondée sur les traités bilatéraux ou multilatéraux, mais elle peut être fondée aussi sur les législations nationales même en l'absence de tels traités. Il y a apparemment beaucoup moins d'accords bilatéraux d'entraide judiciaire que de traités d'extradition. En outre, rares sont

apparemment les États qui ont promulgué une législation nationale à ce sujet. En revanche, lorsqu'une telle législation existe, elle réglemente dans certains cas de façon détaillée toutes les formes de coopération judiciaire en matière pénale.⁴⁴

41. Au cours des quelques dernières décennies, il a été rédigé un certain nombre d'instruments multilatéraux concernant des infractions spécifiques. Ces instruments comportent généralement des dispositions touchant l'entraide judiciaire ainsi que l'extradition. Ces séries de dispositions sont si détaillées qu'elles sont parfois considérées comme constituant des "mini traités" d'entraide judiciaire. Tel est le cas par exemple de la Convention de 1988 (article 7) et de la Convention contre la criminalité transnationale organisée (article 18). En outre, il a été élaboré des instruments multilatéraux d'entraide judiciaire dans le cadre du Conseil de l'Europe,⁴⁵ du Commonwealth,⁴⁶ de l'Organisation des États américains,⁴⁷ de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest,⁴⁸ des pays d'Afrique australe et de l'Union européenne.⁴⁹

42. L'Organisation des Nations Unies, à son tour, a rédigé un Traité type relatif à l'entraide en matière pénale (résolutions 45/117, annexe, et 53/112, annexe, de l'Assemblée générale), qui reflète l'essentiel de l'expérience acquise au plan international de l'application de ces traités d'entraide judiciaire, en particulier entre États ayant des systèmes juridiques différents.

43. Aux termes de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, les États parties sont tenus de s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible lors des enquêtes, poursuites et procédures judiciaires concernant les infractions visées par la Convention (article 18, paragraphe 1). Ainsi, chaque État partie doit veiller à ce que le traité qu'il a conclu en matière d'entraide judiciaire et sa législation permettent de fournir une assistance aux fins des enquêtes, des poursuites et des procédures judiciaires.⁵⁰ En outre, les États parties sont tenus de s'accorder réciproquement une entraide similaire lorsque l'État requérant a des motifs raisonnables de soupçonner qu'une ou plusieurs des infractions en question ont un caractère transnational, y compris quand les victimes, les témoins, le produit, les instruments ou les éléments de preuve de ces infractions se trouvent dans l'État partie requis et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué. En n'exigeant qu'une possibilité raisonnable et non des preuves factuelles concernant le caractère transnational de l'infraction et l'implication d'un groupe criminel organisé, ce qui allège la charge de la preuve, la Convention tend à faciliter l'exécution d'une demande d'entraide afin de déterminer si une affaire présente un caractère transnational et fait intervenir la criminalité organisée et d'évaluer ensuite si une coopération internationale est nécessaire et peut être demandée pour les enquêtes, les poursuites et, le cas échéant, l'extradition.

44. La Convention autorise également plusieurs formes d'assistance qui n'étaient pas envisagées dans les instruments internationaux antérieurs. L'on peut en citer comme exemples le gel d'avoirs (article 18, paragraphe 3 c)), l'audition des témoins par vidéoconférence (article 18, paragraphe 18), et ce que l'on appelle parfois la "transmission spontanée d'informations", les autorités compétentes étant habilitées, même sans demande préalable, à communiquer aux autorités compétentes d'un autre État des informations qui pourraient à leur avis être utiles (article 18, paragraphes 4 et 5).

45. À mesure que les États se sont familiarisés avec la fourniture d'une entraide et ont commencé à se rendre compte de son importance, l'on a constaté une tendance visible à restreindre la portée des conditions auxquelles une telle assistance serait subordonnée et à transformer des conditions précédemment impératives en conditions facultatives, beaucoup des motifs existants de refuser de donner suite à une demande d'entraide judiciaire visés

dans les instruments bilatéraux, régionaux ou multilatéraux étant un héritage des traités, de la législation et de la pratique concernant l'extradition, situation dans laquelle la vie ou la liberté de la personne dont l'extradition est demandée étant plus directement et plus immédiatement en jeu.⁵¹ Par exemple, la portée de l'exception fondée sur le caractère politique de l'infraction a été réduite, en particulier en vue de combattre le terrorisme, tandis que la portée du secret bancaire en tant que motif de refus a également été limitée pour pouvoir s'attaquer plus facilement au blanchiment d'argent.

46. En outre, il faudrait également étudier le point de savoir s'il y a lieu de conserver ou non la règle de double incrimination dans les systèmes d'entraide judiciaire.⁵² À ce propos, les positions et les approches varient beaucoup, certains États exigeant une double incrimination pour toutes les demandes, certains pour les mesures de caractère obligatoire uniquement, d'autres se réservant un pouvoir discrétionnaire d'opposer un refus à la demande pour ce motif et d'autres encore ne prévoyant ni obligation ni possibilité de refus.⁵³ Néanmoins, étant donné les problèmes qui peuvent surgir de l'application de ce concept aux affaires d'entraide judiciaire, il est recommandé que les autorités nationales compétentes envisagent de restreindre et d'éliminer son utilisation, en particulier lorsqu'il constitue une condition préalable impérative.

47. Indépendamment des diverses conditions auxquelles les États subordonnent l'octroi d'une entraide judiciaire, plusieurs problèmes pratiques rendent plus difficile la collecte de preuves à l'étranger. Même s'il peut en théorie être fait droit à la demande, il arrive fréquemment qu'aucune réponse ne soit reçue ou bien que les preuves demandées soient fournies sous une forme qui ne revêt aucune utilité pour l'autorité requérante ou si tard qu'elles perdent de leur utilité.

48. Des problèmes pratiques se posent aussi à propos de la transmission des demandes. À ce propos, il y a lieu de se référer tout d'abord aux commissions rogatoires traditionnelles, initialement prévues par les traités d'entraide judiciaire. Il s'agit d'une demande formelle de l'autorité judiciaire d'un État adressée à l'autorité judiciaire d'un autre État pour que celle-ci accomplisse un ou plusieurs actes spécifiés au nom de l'autorité requérante.⁵⁴ Dans la pratique internationale, les commissions rogatoires ont habituellement été transmises par la voie diplomatique. Les demandes de preuve, qui émanent habituellement du Procureur, sont authentifiées par le tribunal national compétent de l'État requérant puis communiquées par le Ministère des affaires étrangères de cet État à l'ambassade de l'État requis. L'ambassade la transmet à son tour aux autorités judiciaires compétentes de l'État requis, généralement par l'entremise du Ministère des affaires étrangères. Une fois la demande exécutée, le cheminement est inversé.⁵⁵

49. De plus en plus fréquemment, les traités d'entraide judiciaire stipulent que les États parties doivent désigner une autorité centrale (généralement le Ministère de la justice) à laquelle puissent être envoyées les demandes, ce qui offre un moyen de communication autre que la voie diplomatique. Les autorités judiciaires de l'État requérant peuvent en pareil cas communiquer directement avec l'autorité centrale. Aujourd'hui, des modalités et communications encore plus directes sont de plus en plus souvent utilisées, c'est ainsi qu'un agent public de l'État requérant peut adresser directement une demande à l'agent public compétent de l'autre État.⁵⁶

50. Cette tendance démontre l'importance que revêt la désignation d'une autorité nationale centrale si l'on veut qu'une entraide judiciaire puisse être fournie plus efficacement. Aux termes de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, la désignation d'une autorité centrale nationale est une obligation des États parties, le but

étant d'encourager l'exécution rapide et en bonne et due forme ou une transmission accélérée des demandes, sans préjudice toutefois du droit des États parties d'exiger que de telles demandes leur soient adressées comme par le passé par la voie diplomatique (article 18, paragraphe 13).⁵⁷ De plus, il est tout aussi important que les autorités centrales soient dotées d'un personnel ayant reçu une formation juridique et ayant ainsi l'expérience et la mémoire institutionnelle nécessaires dans ce domaine,⁵⁸ ainsi que de veiller à ce que des informations récentes leur soient communiquées.

51. Étant donné la gamme toujours plus large d'instruments internationaux, dont chacun fait aux États parties l'obligation de s'accorder réciproquement l'entraide judiciaire la plus large possible et de désigner à cette fin une autorité centrale, il importe également que les États veillent à ce que l'autorité centrale qu'ils ont désignée conformément auxdits instruments constitue une seule et même autorité afin d'améliorer la cohérence de la pratique suivie en matière d'entraide judiciaire concernant différents types d'infractions pénales et éliminer ainsi le risque de dispersion des efforts.⁵⁹

52. Comme les dispositions juridiques de procédure des États diffèrent beaucoup, il se peut que l'État requérant demande l'application de procédures spéciales (comme des déclarations sous serment devant notaire) qui n'existent pas dans la législation de l'État requis. Traditionnellement, le principe virtuellement immuable a été que l'État requis doit suivre son propre code de procédure. Ce principe a entraîné des difficultés, en particulier lorsque l'État requérant et l'État requis appartiennent à des systèmes juridiques différents. En particulier, il se peut que les preuves transmises par l'État requis se présentent sous la forme prescrite par la législation de ce dernier mais soient considérées comme irrecevables par le code de procédure de l'État requérant.

53. La tendance contemporaine est à une plus grande flexibilité en matière de procédure. Aux termes du paragraphe 12 de l'article 7 de la Convention de 1988, une demande d'entraide judiciaire est exécutée conformément au droit interne de l'État requis. Toutefois, cet article dispose simultanément que, dans la mesure où cela n'est pas contraire au droit interne de l'État requis et où cela est possible, la demande est exécutée conformément aux procédures spécifiées dans la requête. Ainsi, bien que la Convention de 1988 n'aille pas jusqu'à exiger de l'État requis qu'il observe les formes de procédure indiquées par l'État requérant, elle ne l'exhorte pas moins à le faire. Cette même disposition a été reprise mot pour mot au paragraphe 17 de l'article 18 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Dans le même sens, le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale stipule que la demande est exécutée de la manière spécifiée par l'État requérant dans la mesure où cela est conforme à la législation et à la pratique de l'État requis (article 6).⁶⁰

54. Partout dans le monde, l'un des problèmes majeurs que soulève l'entraide judiciaire tient au fait que l'État requis répond si tardivement aux demandes d'assistance que les suspects doivent être libérés faute de preuves. Cette lenteur s'explique par beaucoup de raisons compréhensibles: le manque de personnel ayant reçu une formation appropriée, les difficultés linguistiques, les différences de procédures qui compliquent les réponses, etc. Néanmoins, il peut être frustrant de devoir abandonner une affaire simplement parce que même une demande simple ne reçoit pas la suite requise en temps utile. La Convention de 1988 ne mentionne pas expressément l'obligation, de la part de l'État requis, de répondre sans tarder. L'article 6 du Traité type de 1990, en revanche, stipule que les demandes d'assistance sont exécutées sans tarder. Le paragraphe 1 de l'article 6 du Système du Commonwealth relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale stipule que l'État requis doit fournir l'assistance demandée aussi rapidement que possible.

55. La Convention contre la criminalité transnationale organisée utilise des termes encore plus clairs pour mettre en relief l'importance d'une action rapide, ce qu'elle souligne dans deux dispositions. Le paragraphe 13 de l'article 18 de la Convention stipule que si l'autorité centrale transmet la demande à, par exemple, la juridiction compétente, elle est tenue d'encourager celle-ci à donner suite rapidement et comme il convient à la demande. Le paragraphe 24 du même article dispose que la demande est exécutée aussi promptement que possible et que l'État requis doit tenir compte dans toute la mesure possible de tous délais suggérés par l'État partie requérant et qui sont motivés.⁶¹

56. Comme il a déjà été dit dans le contexte de la coopération policière, les États Membres devraient rechercher les moyens de surmonter les difficultés rencontrées dans le domaine de l'entraide judiciaire, par exemple en détachant des agents de liaison auprès des autorités centrales des pays de la même région ou des pays d'une région ou d'un continent dans le cas desquels les demandes de coopération sont suffisamment fréquentes ou suffisamment importantes pour justifier un tel détachement.⁶² Les États Membres pourraient également envisager sérieusement de s'inspirer à ce propos des mécanismes régionaux qui existent déjà.⁶³

VI. Coopération internationale aux fins de la confiscation du produit d'actes criminels⁶⁴

57. L'une des principales motivations de la délinquance est la recherche d'un bénéfice illicite. Les législations pénales nationales ont toujours tendu à garantir que les délinquants ne tirent pas bénéfice de leurs agissements criminels. Dans le contexte de la coopération internationale, en revanche, l'accent a été mis sur la nécessité d'arrêter les délinquants et de les traduire en justice et, jusqu'à ces dernières années, il n'a pas été accordé autant d'attention aux demandes tendant à ce que d'autres États adoptent des mesures et fournissent une assistance afin d'assurer la confiscation du produit d'actes criminels.

58. La confiscation, tant au plan national qu'à l'échelon international, est compliquée par la complexité du secteur bancaire et financier ainsi que par les progrès de la technologie. Comme la tendance est aujourd'hui à des transactions financières faciles et à un système bancaire efficace (souvent soumis seulement à un régime d'auto-réglementation) subordonné à des contrôles minimums et comme les titulaires de comptes bancaires tiennent à ce que leur anonymat soit préservé, les enquêtes sont de plus en plus difficiles.

59. Ce n'est qu'assez récemment qu'il a été incorporé dans des accords internationaux des dispositions relatives à la fourniture d'une assistance pour le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime (ce qui peut être considéré comme une forme particulière d'entraide judiciaire).⁶⁵ La nécessité de s'attaquer à l'appât du lucre, qui est à l'origine de l'expansion rapide de la criminalité liée à la drogue a conduit les rédacteurs de la Convention de 1988 à y inclure des dispositions faisant aux États parties l'obligation de considérer comme infraction pénale le blanchiment d'argent et, sous réserve des principes constitutionnels et autres principes fondamentaux du système juridique applicable, le fait d'acquérir, de posséder ou d'utiliser des biens provenant des infractions visées par la Convention en sachant qu'ils constituent le produit d'activités criminelles. En outre, aux termes de la Convention de 1988, les États parties sont tenus de mettre en place des mécanismes en vue de dépister, geler et confisquer le produit des infractions liées à la drogue. La Convention reconnaît également l'importance de la coopération internationale et, dans ce contexte, dispose que les États parties ont l'obligation de se doter des moyens

nécessaires pour donner suite aux demandes présentées par d'autres États en vue du dépistage, du gel et de la confiscation du produit d'infractions à la législation sur la drogue.

60. Plusieurs instruments multilatéraux ultérieurs contiennent également des dispositions relatives à la coopération internationale. L'un des plus notables est la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime adoptée en 1990 sous l'égide du Conseil de l'Europe.⁶⁶ Tandis que la Convention de 1988 mettait l'accent sur le produit des infractions à la législation sur la drogue, la Convention du Conseil de l'Europe contient des dispositions tendant à réprimer le blanchiment du produit illégal d'infractions criminelles en général. En outre, cette Convention reflète une approche assez intégrée de la coopération internationale en matière pénale en ce sens qu'elle prévoit de systèmes d'entraide réciproque, des mesures provisoires et la confiscation d'avoirs, tout en stipulant qu'elle doit être appliquée dans le contexte des autres conventions relatives à la coopération judiciaire conclues sous les auspices du Conseil de l'Europe.⁶⁷

61. Aussi bien la Convention de 1988 que la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 ont beaucoup contribué à la formulation de dispositions correspondantes de la Convention contre la criminalité transnationale organisée (articles 12 et 13) et de la Convention des Nations Unies contre la corruption,⁶⁸ ainsi que de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (résolution 54/101, annexe, de l'Assemblée générale).⁶⁹

62. S'agissant de l'Union européenne, la Décision-cadre 2001/500/JHA concernant l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime a été adoptée le 26 juin 2001.⁷⁰ Cette Décision-cadre vient compléter la Convention du Conseil de l'Europe de 1990 en stipulant que les États membres ne peuvent pas formuler certaines réserves à propos de ladite convention. En outre, la Décision-cadre 2003/577/JHA du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel des avoirs et des preuves⁷¹ a établi les règles autorisant un État membre à reconnaître et à exécuter sur son territoire une ordonnance de gel délivrée par une autorité judiciaire d'un autre État Membre dans le contexte d'une procédure pénale.

63. Bien que dépourvues d'effet juridique, d'autres importantes réalisations internationales en ce qui concerne le resserrement de la coopération contre le blanchiment d'argent sont les Quarante recommandations du Groupe d'action financière internationale publiées en 1990 et réalisées en 1996, ainsi que la série de principes adoptée en 1988 par le Comité de la réglementation et de la supervision du secteur bancaire, aujourd'hui devenu Comité de Bâle pour la supervision bancaire, composé de représentants du Groupe des 10 pays industrialisés.

64. Il est certain que les mesures de répression du blanchiment d'argent contribuent efficacement à priver les délinquants du bénéfice de leurs crimes. Le fait qu'un grand nombre d'États sont devenus parties à la Convention de 1988, à la Convention contre la criminalité transnationale organisée et à la Convention pour la répression du financement du terrorisme signifie que, pour une large part, la coopération internationale dans ce domaine peut être fondée sur des instruments multilatéraux. En outre, le fait que tous ces instruments sont récents et que beaucoup d'importantes organisations intergouvernementales comme non gouvernementales ont fourni une assistance pour leur application permet de penser, en principe, que la plupart des États ont adopté une législation essentiellement semblable et que, d'une façon générale, la pratique nationale va dans le même sens.

65. Néanmoins, la coopération internationale en matière de confiscation du produit du crime soulève des difficultés qui lui sont propres, et ce pour plusieurs raisons. L'une d'elles est qu'en dépit de l'influence exercée par des instruments comme la Convention de 1988 et la Convention contre la criminalité transnationale organisée, les régimes nationaux applicables dans ce domaine restent caractérisés par une diversité considérable.⁷² Un deuxième élément tient à la nécessité d'obtenir la coopération du secteur bancaire et financier. Un troisième élément à prendre en considération est que les concepts qui sont à la base de cette forme de coopération internationale sont relativement nouveaux, de sorte que les autorités compétentes les connaissent souvent mal, ce qui cause des problèmes et des difficultés dans la pratique.

66. De tels problèmes ne peuvent être surmontés que grâce à un resserrement de la coopération internationale en vue d'harmoniser les législations et les pratiques nationales en s'inspirant dans toute la mesure possible de cadres de référence internationaux comme les dispositions pertinentes de la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Au plan national, les gouvernements devraient élaborer des législations et des pratiques de nature à assouplir les modalités de la coopération internationale en matière de confiscation du produit du crime, compte dûment tenu des intérêts légitimes des tiers. Beaucoup des difficultés habituellement rencontrées pourraient être éliminées en faisant en sorte que les autorités intéressées sachent quels sont les outils juridiques pouvant être utilisés en vue d'une coopération au plan international et soient encouragées à les employer.

67. La coopération internationale dans ce domaine pourrait également être élargie au moyen d'arrangements ou d'accords concernant le partage après confiscation du produit du crime ou des avoirs des criminels, compte tenu en particulier du paragraphe 5 de l'article 5 de la Convention de 1988 et de l'article 14 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée. Dans ce contexte, un groupe intergouvernemental d'experts convoqué conformément à la résolution 2004/24 du Conseil économique et social en date du 21 juillet 2004, qui s'est tenu à Vienne du 26 au 28 janvier 2005, a rédigé un projet d'accord bilatéral type sur le sort à réserver après confiscation au produit des crimes visés par les conventions susmentionnées, accord dont les États Membres pourraient s'inspirer en vue de la conclusion d'accords bilatéraux dans ce domaine (voir E/CN.15/2005/7, annexe).

VII. Transfert de la procédure pénale

68. Une option relativement nouvelle, en matière de justice pénale internationale, consiste pour un État à transférer la procédure pénale à un autre État. Cette solution peut être appropriée lorsque ce dernier État paraît être mieux à même de mener les poursuites ou si le défendeur a des liens plus étroits avec lui, par exemple parce qu'il a la nationalité de cet État ou y réside. Cette formule peut également être utilisée comme moyen de procédure pour améliorer l'efficacité et l'efficacé des poursuites entreprises au plan national en lieu et place de l'extradition (spécialement lorsque l'extradition est refusée ou parce que la personne dont la remise est demandée est un ressortissant de l'État requis).⁷³

69. Il a été adopté une convention multilatérale concernant spécialement le transfert de la procédure pénale: la Convention européenne relative au transfert de la procédure pénale,⁷⁴ adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe, qui a été ouverte à la signature en 1972 et est entrée en vigueur en 1978.⁷⁵ Cette convention a été ratifiée par 21 des 46 États membres du Conseil de l'Europe. La convention elle-même est compliquée, bien que le concept soit assez simple: lorsqu'une personne est soupçonnée d'avoir commis une infraction à la législation d'un État partie, celui-ci peut demander à un autre État partie d'agir en son nom

conformément à la Convention, ledit État pouvant alors entamer des poursuites conformément à sa propre législation. La Convention exige une double incrimination à cette fin.

70. L'Organisation des Nations Unies s'est également employée à promouvoir le développement des traités bilatéraux et multilatéraux dans ce domaine en rédigeant un Traité type sur le transfert de la procédure pénale. Il s'agit seulement d'un traité-cadre, qui doit être adapté aux exigences spécifiques des deux ou plusieurs États qui négocient un tel accord. Sur le plan normatif, aussi bien la Convention de 1988 que la Convention contre la criminalité transnationale organisée comportent des dispositions spécifiques relatives au transfert de la procédure pénale (articles 8 et 21 respectivement) qui permettent aux États parties d'avoir recours à cette forme de coopération internationale lorsque cela est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, en particulier lorsque plusieurs pays sont impliqués, en concentrant les poursuites.

VIII. Ressources

71. Comme on l'a vu, l'efficacité de la coopération internationale dépend de l'existence d'outils juridiques, et notamment d'accords internationaux ou de lois nationales d'application, rendant une telle coopération possible. Toutefois, l'expérience pratique a montré que le simple fait que les instruments de coopération internationale existent ne garantit pas qu'une telle coopération sera effectivement fournie. Il faut également qu'il ait été mis en place un personnel assez nombreux, convenablement formé et motivé qui puisse utiliser les outils juridiques existants de la manière appropriée, compter sur le personnel d'appui nécessaire, avoir accès à l'information et aux contacts et aussi avoir assez confiance dans le fonctionnement des services de répression et du système de justice pénale de l'État étranger.

72. La nécessité de disposer d'un personnel assez nombreux, convenablement formé et motivé est certes évidente, mais cette condition n'est pas pour autant plus facile à remplir. Les services chargés de la coopération internationale sont en concurrence avec d'autres institutions pour avoir accès aux ressources disponibles, et ces autres institutions peuvent avoir des problèmes tout aussi pressants à résoudre. La rémunération de ce personnel devrait être suffisamment généreuse pour attirer des juristes ou des praticiens ayant les connaissances linguistiques requises. Ce personnel a besoin aussi de l'assistance d'un personnel d'appui, comme traducteurs et secrétaires. En outre, il faut mobiliser des ressources pour acquérir du matériel, comme des ordinateurs et du matériel de communication. En matière de coopération internationale, les autorités des pays plus avancés ont tendance à négliger les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités de beaucoup de pays en développement dans des domaines élémentaires. La recherche de suspects et de témoins, par exemple, peut être entravée par des registres de la population qui sont mal tenus ou même par les défaillances des réseaux locaux de transport ou de téléphone. De même, les réponses aux demandes de communication d'archives judiciaires peuvent être difficiles si les modalités de gestion de l'information sont dépassées.

73. Travailler avec les représentants d'autres systèmes juridiques devrait également encourager la confiance dans ces systèmes juridiques. Il est peut-être compréhensible que les praticiens aient tous une préférence innée pour leur propre système juridique et pour ses techniques et ses approches. Essentiellement pour la même raison, ils peuvent répugner à ajuster leur démarche à la lumière des exigences de systèmes juridiques étrangers, même si leur législation interne le permet. S'il est créé une confiance accrue, les praticiens seront

peut-être plus disposés à présenter des demandes d'entraide et à y répondre ainsi qu'à se mettre en rapport avec leurs homologues de l'autre pays pour le cas où il surgirait des difficultés dans la fourniture de cette assistance.

IX. Conclusions

74. Du fait de la facilité des voyages internationaux, des progrès de la technologie et des communications, du risque accru qu'un crime puisse avoir un impact au-delà des frontières nationales et des bénéfices considérables qui peuvent être tirés de la criminalité organisée, il est devenu de plus en plus nécessaire de fournir une assistance à d'autres États pour traduire les délinquants en justice, rassembler les preuves nécessaires et confisquer le produit des crimes. Les principales formes de coopération internationale qui peuvent être utilisées à cette fin – en particulier l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale – continuent d'évoluer, suivant parfois avec peine le développement de la criminalité.

75. Ces dernières années, les efforts ont redoublé pour élargir et resserrer la coopération internationale, grâce à la conclusion d'accords multilatéraux, pour combattre la criminalité transnationale organisée. Les choses se sont beaucoup accélérées pendant les années 90 et au début du nouveau millénaire. La Convention de 1988, la Convention contre la criminalité transnationale organisée et la Convention des Nations Unies contre la corruption montrent clairement que les instruments internationaux gagnent en importance. Dans tous ces instruments multilatéraux, les États parties sont invités à conclure des arrangements ou accords bilatéraux et multilatéraux pour améliorer l'efficacité des organismes d'extradition et d'entraide judiciaire et pour promouvoir la coopération entre leurs services de répression respectifs. Il est donc probable que les États continueront de développer leur réseau de traités relatifs à la coopération internationale en concluant des arrangements ou accords bilatéraux avec d'autres États avec lesquels ils partagent des préoccupations et des intérêts communs.

76. La pléthore d'instruments bilatéraux et multilatéraux existants et par conséquent la multiplicité des dispositions relatives à la coopération internationale ne sont pas une panacée pour surmonter les problèmes et les difficultés rencontrés dans la pratique quotidienne. De tels instruments internationaux peuvent être pour la coopération une base juridique satisfaisante, voire un fondement juridique autonome, surtout si l'on considère que les instruments adoptés récemment sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies ont mis en place pour cette coopération un cadre très détaillé et bien articulé. Toutefois, leurs dispositions devraient être appliquées de manière à éviter les solutions fragmentaires et tenir compte de la nécessité d'assurer la bonne administration de la justice. Il importe par conséquent d'adopter et de suivre une approche globale et flexible qui rehausse la complémentarité des différentes modalités de coopération internationale de manière à encourager la coopération entre États et d'éviter des échappatoires qui pourraient être source d'impunité. En ce sens, l'ouverture de poursuites sur la base du principe *aut dedere aut judicare*, par exemple lorsque l'extradition est refusée pour des motifs de nationalité, ne peut être efficace que si les mécanismes d'entraide judiciaire ou de transfert de la procédure pénale non seulement existent mais encore sont utilisés comme il convient. Les États Membres devraient par conséquent envisager d'adopter et d'appliquer un cadre juridique approprié de nature à faciliter et à encourager l'utilisation de toute la gamme de formes de coopération qui sont actuellement disponibles.

X. Recommandations

77. Étant donné ce qui précède et compte tenu des recommandations formulées par les réunions préparatoires régionales, le onzième Congrès voudra peut-être examiner les recommandations ci-après:

a) Les États Membres devraient considérer la promotion de la coopération internationale en matière pénale comme l'un des principaux aspects et comme l'une des conditions préalables indispensables de la mise en oeuvre intégrale de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles y relatifs ainsi que de la Convention des Nations Unies contre la corruption. À ce propos, les États Membres devraient revoir ou élargir leurs arrangements en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de coopération entre les services de répressions et/ou adapter leur législation pour l'aligner sur les normes énoncées dans les instruments des Nations Unies;

b) Les États Membres devraient améliorer l'efficacité de leurs mécanismes de coopération en matière de répression, surtout pour combattre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme international, notamment en mettant en place des systèmes efficaces d'échange d'informations, en établissant des circuits de communication entre leurs autorités compétentes et en concluant des arrangements de nature à encourager l'assistance ou des activités conjointes de caractère opérationnel;

c) Les États Membres devraient poursuivre leurs efforts en vue de remédier aux difficultés découlant de l'application rigide des motifs traditionnels de refus de l'extradition et adopter des mesures appropriées en vue de simplifier et d'accélérer les procédures d'extradition;

d) Les États Membres devraient assouplir leur législation interne et leur pratique pour s'accorder réciproquement l'entraide judiciaire la plus large possible, notamment en réduisant au minimum les motifs de refus d'entraide judiciaire et en permettant l'exécution des demandes d'entraide conformément à des procédures rendant possible l'utilisation à l'étranger des preuves recueillies;

e) Les États Membres devraient continuer à améliorer l'efficacité des autorités centrales désignées aux fins de l'entraide judiciaire et maintenir entre elles des communications directes pour s'assurer que les demandes d'entraide soient exécutées sans tarder;

f) Les États Membres devraient poursuivre leurs efforts tendant à mettre en place et promouvoir des mécanismes flexibles et efficaces de coopération internationale en matière de confiscation des produits du crime, notamment en promulguant des lois et en révisant leur législation nationale et leur pratique interne pour ménager une plus grande flexibilité aux fins du dépistage, du gel et de la confiscation du produit d'activités criminelles;

g) Les États Membres devraient instituer des mécanismes efficaces et flexibles de coopération internationale en matière pénale de sorte que les modalités de coopération existantes puissent être utilisées correctement pour qu'elles se renforcent les unes les autres et pour assurer et promouvoir la bonne administration de la justice;

h) Les États Membres devraient veiller à ce que des ressources appropriées soient allouées aux autorités ou institutions chargées de la coopération internationale en matière pénale. À ce propos, ils devraient, dans toute la mesure possible, déployer des efforts tangibles pour accroître l'assistance financière et matérielle fournie aux pays en développement et aux pays en transition pour renforcer leurs capacités nationales dans ce domaine;

i) L'Organisation des Nations Unies devrait continuer de fournir une assistance technique aux États qui en feront la demande pour améliorer l'application de la législation interne et mettre les systèmes de justice pénale mieux à même de faire face aux problèmes liés à la coopération internationale visant à combattre la criminalité transnationale organisée, la corruption et le terrorisme international. Cette assistance technique pourrait revêtir la forme d'une formation du personnel des services qui opèrent dans ce domaine ou bien de la fourniture des indications et des services d'experts nécessaires pour l'adoption ou la révision d'instruments juridiques appropriés dans ce domaine;

j) Les États Membres devraient veiller à ce que les moyens dont dispose l'Organisation des Nations Unies pour fournir des services d'assistance technique en ce qui concerne la coopération internationale en matière pénale jouissent d'un appui approprié et soient dotés des ressources suffisantes pour faire face aux besoins rapidement croissants dans ce domaine.

Notes

¹ Il existe certains mécanismes juridiques mis en place pour combattre des types spécifiques de délinquance dont il ne peut pas être traité ici. L'on peut en citer comme exemples la coopération contre le trafic illicite par mer (article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes 1988 et articles 7 et 8 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée) ou bien la coopération internationale en vue du rapatriement des victimes de la traite de personnes et du retour des migrants introduits clandestinement dans d'autres pays (article 18 du Protocole sur les migrants et article 8 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir le trafic de personnes, et spécialement de femmes et d'enfants, additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée). En outre, d'autres formes de coopération judiciaire internationale sont la reconnaissance des jugements étrangers en matière pénale et le transfèrement de détenus. Comme l'atelier 1 est consacré essentiellement aux enquêtes et aux poursuites, ces mécanismes ne sont pas examinés ici.

² Bassiouni a estimé que si chaque État Membre de l'Organisation des Nations Unies concluait un accord bilatéral avec les autres États Membres, il existerait entre eux quelque 20 000 traités. Les États-Unis d'Amérique, à eux seuls, ont conclu de tels traités avec plus de 110 États (voir M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, quatrième édition (Dobbs Ferry, Oceana Publications, 2002), p. 46; voir également Igor I. Kavass et Adolf Sprudz, *Extradition Laws and Treaties*, vol. 1 & 2 (W. S. Hein et Company, 2001).

³ Journal officiel de l'Union européenne, No. C.80, 10 mars 2001, p. 1.

⁴ Journal officiel de l'Union européenne, No. L.181, 19 juillet 2003, p. 27 et 34 respectivement).

⁵ Voir également l'article 11 de la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes concernant les livraisons surveillées et l'article 50 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

⁶ Voir les *Guides législatifs pour la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et les Protocoles y relatifs* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.05.V.2), première partie, par. 384.

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, volume 1582, No. 27627.

⁸ Récemment, l'Union européenne, désireuse de promouvoir un recours plus large aux équipes conjointes d'enquête, a inclus des dispositions spécifiques à ce sujet (article 13) dans la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et a adopté une décision-cadre (2002/465/JHA) et une recommandation du Conseil concernant l'élaboration d'un accord type (2003/C 121/01) sur la constitution d'équipes conjointes d'enquête.

⁹ Voir également les articles 32 et 33 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

¹⁰ Voir également l'article 9 de la Convention de 1988 et l'article 48 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

¹¹ En ce qui concerne le détachement d'officiers de liaison, voir également le cas de l'Union européenne, où une décision du Conseil a été adoptée le 27 février 2003 (2003/170/JHA) afin de promouvoir l'utilisation commune d'officiers de liaison par les services de répression des États membres.

¹² Interpol constitue un cadre pour la coopération entre les services de répression de ses États membres (182 pays au total). Ses activités ne sont pas fondées sur un instrument international. En fait, la coopération entre les services nationaux de police, lorsqu'elle a lieu, se déroule dans le cadre d'Interpol, c'est-à-dire par l'entremise des bureaux centraux nationaux établis dans chaque État. Un aspect essentiel du travail quotidien d'Interpol est son système d'avis, qui est utilisé pour aider les services de répression à échanger des informations sur les personnes recherchées pour avoir commis des crimes graves ainsi que sur le *modus operandi* des criminels ou bien sur des personnes portées disparues ou des cadavres non identifiés.

¹³ Europol a été créé en 1995 pour répondre aux besoins particuliers des services de détection et de répression des États membres de l'Union européenne. Comme dans le cas d'Interpol, Europol n'est pas un organisme opérationnel. Son rôle principal consiste à faciliter des échanges d'information entre les États membres, à rassembler, analyser et diffuser des informations et des rapports, à faciliter les enquêtes et à gérer les bases de données pertinentes. Europol a également reçu pour mandat de promouvoir le développement des compétences dans les domaines clés de la lutte contre la criminalité et de mettre ses compétences à la disposition des États membres en cas de besoin.

¹⁴ Des 25 pays qui sont actuellement membres de l'Union européenne, 13 sont convenus d'éliminer les contrôles frontaliers internes sur la base de l'Accord de Schengen et de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, instruments qui constituent ensemble ce qu'il est convenu d'appeler l'Acquis de Schengen. Toutefois, le libre franchissement des frontières soulève inévitablement des problèmes particuliers pour ce qui est de l'action policière. Cela a été compensé, tout au moins en partie, par l'inclusion dans les Accords de Schengen de dispositions spéciales envisageant des formes plus intensives de coopération entre les services de police. Ces dispositions concernent par exemple la possibilité d'opérations de surveillance transfrontière (les services de police d'un État étant autorisés à mener des opérations limitées de surveillance sur le territoire d'un autre pays), la possibilité limitée de poursuivre les délinquants en fuite qui franchissent la frontière pour chercher refuge sur le territoire d'un autre État et les livraisons surveillées (par exemple la surveillance des activités illégales, comme le trafic de drogues, du début à la fin du circuit, pour dépister tous les délinquants, en particulier les chefs de bandes). Les Accords de Schengen ont également mis en place le Système d'information de Schengen, qui fournit des données, par exemple, sur les personnes qui ont fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'un mandat d'arrestation valable. Les services de répression de chaque État participant peuvent entrer directement des données dans le système. Pour des informations plus détaillées, voir, entre autres, Steve Peers, *EU Justice and Home Affairs Law* (Harlow, Longman), 2000, p. 209-219, et Ilias Bantekas et Susan Nash, *International Criminal Law*, deuxième édition (London Cavendish Publishing, 2003), p. 277-279.

¹⁵ L'Organisation de coopération des chefs des services de police de la région de l'Afrique australe a été créée en 1995 sur l'initiative des chefs des services de police de plusieurs pays d'Afrique australe, essentiellement pour faire face à une recrudescence des activités criminelles transfrontières. L'organisation regroupe

actuellement 12 pays et s'emploie à aider les services de répression des États membres, entre autres, à faciliter l'élaboration de stratégies conjointes, à évaluer les tendances de la délinquance, à faciliter la coopération entre services et à formuler des recommandations à l'intention des gouvernements des États membres.

¹⁶ Voir le rapport la Réunion préparatoire du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour la région de l'Afrique (A/CONF.203/RPM.3/1 et Corr.1), par. 8.

¹⁷ Voir le rapport la Réunion préparatoire du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour la région de l'Asie et du Pacifique (A/CONF.203/RPM.1/1), par. 9.

¹⁸ Voir le rapport la Réunion préparatoire du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (A/CONF.203/RPM.2/1), par. 12.

¹⁹ Voir par exemple Ellen A. Yearwood, "Data Bank Control", *Legal Responses to International Terrorism: U.S. Procedural Aspects*, M. Cherif Bassiouni (ed.), (La Haye, Martinus Nijhoff, 1988).

²⁰ Bassiouni relève cependant que le premier traité d'extradition remonte à 1280 A.C. (voir Bassiouni, *International Extradition* ..., p. 32).

²¹ Voir M. Cherif Bassiouni, "The Need for International Accountability", *International Criminal Law* (1999), vol. 3, p. 3 et suivantes.

²² Convention interaméricaine relative à l'extradition (1981) (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1752, No. 30597).

²³ Accord d'extradition de la Ligue des États arabes (1952).

²⁴ Convention de l'Organisation commune africaine et malgache (1961).

²⁵ Convention d'extradition de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (1994).

²⁶ Convention européenne d'extradition (1957), assortie de deux protocoles additionnels (1975, 1978).

²⁷ Arrangement du Commonwealth concernant la remise des délinquants en fuite (1966, tel que modifié en 1983). Cet arrangement est une série de principes convenus par les Ministres de la justice des pays du Commonwealth et doit être transposé par une loi nationale dans le droit interne de chaque pays participant du Commonwealth.

²⁸ Traité relatif à l'extradition et à l'entraide judiciaire en matière pénale (1962).

²⁹ Arrangement conclu en 1962 entre les États nordiques.

³⁰ Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre États membres de l'Union européenne et Convention relative à l'extradition entre États membres de l'Union européenne.

³¹ Cette pratique a également été appelée "aval des mandats". Un tel arrangement bilatéral a été utilisé, par exemple, entre le Royaume-Uni et la République d'Irlande ainsi qu'entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

³² Décision-cadre 2002/584/JHA relative au mandat d'arrêt européen et à la procédure de remise des délinquants entre les États membres. Cette décision-cadre constitue, en droit pénal, la première mesure concrète d'application du principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires rendues en matière pénale dans les États membres de l'UE. Elle a été adoptée sur la base des recommandations formulées par le Conseil européen à sa réunion de Tampere de 1999, selon lequel le principe de la reconnaissance mutuelle devrait devenir le pilier de la coopération judiciaire en matière pénale à l'intérieur de l'Union européenne.

La décision-cadre a éliminé la règle de vérification de la double incrimination pour une très longue liste de 32 types génériques d'infractions, dont le terrorisme et les infractions liées à la criminalité transnationale organisée.

La nouvelle procédure de remise fondée sur le mandat d'arrêt européen ne relève plus de la compétence de l'exécutif et a été placée entre les mains de la magistrature.

Pour plus amples informations, voir Michael Plachta, "European Arrest Warrant: Revolution in Extradition?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 11, No. 2 (2003), p. 178 et suivantes; Nicola Vennemann, "The European Arrest Warrant and its Human Rights Implications", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63, 2003, p. 103 et suivantes; et Rob Blekxtoon, *Handbook on the European Arrest Warrant* (Cambridge University Press, 2004).

³³ Plusieurs conventions internationales visant à réprimer des crimes relevant du droit international contiennent des dispositions touchant l'extradition. L'on peut en citer comme exemples les Conventions de Genève, la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et la Convention relative à la répression de la capture illicite d'aéronefs. Tout le concept de crimes internationaux soulève des questions importantes qui ne peuvent pas être abordés ici. Voir en particulier M. Cherif Bassiouni, *A Draft International Criminal Code and Draft Statute for an International Criminal Tribunal*, deuxième édition (Boston/Dordrecht, La Haye, Martinus Nijhoff, 1987).

³⁴ Pour les meilleures pratiques recommandées pour réduire au minimum les obstacles injustifiés à une extradition juste, rapide et prévisible, voir, d'une façon générale, le Rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition, chapitres 2 et 3 (www.unodc.org/pdf/ewg_report_extradition_2004.pdf).

³⁵ Pour les innovations introduites par le système du mandat d'arrêt européen en matière de double incrimination, voir ci-dessus la note 32. Voir également le Rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition, par. 7-10.

³⁶ Voir le rapport la Réunion préparatoire du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (A/CONF.203/RPM.2/1), par. 17; voir également le Rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition, par. 68 et 69.

³⁷ Voir également le paragraphe 12 de l'article 44 de la Convention des Nations Unies contre la corruption; le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif; et le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Il est intéressant de noter que les États membres de l'Union européenne ne peuvent plus refuser de livrer leurs propres nationaux. Aux termes de la Décision-cadre, la nationalité n'est pas un motif de refus obligatoire ou facultatif d'exécution. Toutefois, le paragraphe 3 de l'article 5 prévoit la possibilité de soumettre l'exécution à l'assurance qu'après condamnation, le délinquant sera renvoyé dans l'État dont il a la nationalité pour y purger sa peine.

³⁸ Par exemple, l'alinéa a) de l'article 4 du Traité type d'extradition, le paragraphe 10 de l'article 16 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, le paragraphe 9 a) de l'article 6 de la Convention de 1988 et le paragraphe 11 de l'article 44 de la Convention des Nations Unies contre la corruption. À propos de ce concept, voir en particulier M. Cherif Bassiouni et Edward M. Wise, *Aut Dedere aut Judicare. The Duty to Extradite or Prosecute in International Law* (La Haye, Martinus Nijhoff, 1995). Voir également le Rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition, par. 48 et 49.

³⁹ Voir le paragraphe 12 de l'article 16 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention de 1988 et le paragraphe 13 de l'article 44 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

⁴⁰ En outre, il a été ajouté une note de bas de page concernant les mesures que peuvent envisager les pays qui souhaitent exclure certains comportements, par exemple des actes de violence dirigés contre la vie, l'intégrité physique ou la liberté d'une personne, du concept d'infraction de caractère politique.

⁴¹ Voir par exemple les dispositions pertinentes des instruments des Nations Unies contre le terrorisme, comme la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 11) et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (article 14), ainsi que l'approche semblable reflétée dans d'autres instruments comme la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (article III) ou la Convention contre la torture et autres traitements ou châtiments cruels,

inhumains ou dégradants (articles 7 et 8). Voir également le Rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition, par. 39 et 40. L'exception tenant au caractère politique de l'infraction n'est pas non plus un motif de refus obligatoire ou facultatif d'exécution d'un mandat d'arrêt européen. Le seul élément de cette exception qui subsiste se trouve dans les considérants du préambule de la Décision-cadre (considérant 12) et revêt la forme d'une version modernisée d'une clause de non-discrimination.

⁴² Voir le rapport la Réunion préparatoire du onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes (A/CONF.203/RPM.2/1), par. 12.

⁴³ Voir également le Rapport du Groupe de travail officieux d'experts sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition ..., par. 41-43 et 46.

⁴⁴ Voir par exemple la législation allemande (IRG 1982), la législation autrichienne (ARHG 1979), la législation finlandaise (1994) et la législation suisse (1981).

⁴⁵ Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1959) et ses deux Protocoles additionnels (1978 et 2001 respectivement).

⁴⁶ Mécanisme du Commonwealth pour l'entraide judiciaire en matière pénale (1986, tel que modifié en 1990 et 1999).

⁴⁷ Convention interaméricaine sur la prise de dépositions à l'étranger (1975) et Protocole additionnel (1984) et Convention interaméricaine d'entraide judiciaire en matière pénale (1992) et Protocole facultatif (1993).

⁴⁸ Convention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (1992).

⁴⁹ Acte de l'Union européenne 2000/C197/01 du 29 mai 2000 portant Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et Acte 2001/C326/01 du 16 octobre 2001 portant Protocole y relatif.

⁵⁰ L'expression "procédure judiciaire" se distingue des enquêtes et des poursuites et dénote un type différent de procédure. Comme cette expression n'est pas définie dans la Convention, le soin de déterminer dans quelle mesure ils fourniront une assistance pour une telle procédure est laissé aux États parties, mais une assistance doit être possible au moins en vue des étapes du processus pénal qui dans certains États ne font peut-être pas partie du procès proprement dit, comme la procédure préliminaire, le prononcé d'une condamnation ou la procédure de mise en liberté sous caution (voir *Guides législatifs*, p. 220, par. 465).

⁵¹ Voir le rapport du Groupe de travail informel sur l'entraide judiciaire ..., p. 11.

⁵² La Réunion régionale préparatoire du onzième Congrès pour l'Amérique latine et les Caraïbes a recommandé que la double incrimination ne soit pas requise en cas de demande d'entraide judiciaire (voir A/CONF.203/RPM.2/1, par.17).

⁵³ Voir également le paragraphe 9 de l'article 18 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée et le paragraphe 9 de l'article 46 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

⁵⁴ Voir notamment le *Rapport explicatif de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale* (observations concernant le paragraphe 3) (disponible à l'adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/030.htm>); voir également David McClean, *International Co-operation in Civil and Criminal Matters*, deuxième édition (Oxford, Oxford University Press, 2002), p. 176.

⁵⁵ Les juristes spécialisés dans ce domaine ont déjà fait observer que l'un des principaux inconvénients des commissions rogatoires est que leur transmission est peu efficace, coûteuse et longue. Voir M. Cherif Bassiouni et David S. Gualtieri, "International and National Responses to the Globalization of Money Laundering", M. Cherif Bassiouni (ed.), *International Criminal Law: Procedural and Enforcement Mechanisms*, deuxième édition (Ardsley, New York, Transnational Publishers, 1999), p. 682.

- ⁵⁶ Au plan régional, et en particulier dans le contexte du Conseil de l'Europe, il a été jugé nécessaire d'adopter un deuxième Protocole additionnel en 2001 pour modifier le texte pertinent de la Convention de 1959 afin de refléter les nouvelles tendances pour ce qui est des circuits de communication à utiliser pour la transmission des demandes d'entraide judiciaire. Selon le texte initial du paragraphe 1 de l'article 15 de la Convention, les commissions rogatoires et les demandes de transfèrement de détenus étaient normalement transmises d'un Ministère de la justice à l'autre. Cela réduisait certains des retards et des complexités liées à l'utilisation de la voie diplomatique tout en sauvegardant un certain degré de supervision par les gouvernements. En outre, une communication plus directe entre les autorités judiciaires des États intéressés est autorisée mais seulement, selon le texte initial, "en cas d'urgence". La référence à l'"urgence" a disparu du nouveau texte convenu en 2001 lors de l'adoption du deuxième Protocole facultatif. Au niveau de l'Union européenne, l'Accord de Schengen de 1990 autorise spécifiquement les contacts directs entre autorités judiciaires (article 53). Le même principe est reflété dans la Convention d'entraide judiciaire de l'Union européenne, adoptée encore plus récemment, en 2000.
- ⁵⁷ La paragraphe 13 de l'article 18 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée envisage également la possibilité qu'en cas d'urgence et lorsque les États en question en conviennent, la demande soit faite par l'entremise d'Interpol. Voir également le paragraphe 8 de l'article 7 de la Convention de 1988 et le paragraphe 13 de l'article 46 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.
- ⁵⁸ Voir le rapport la Réunion préparatoire du onzième Congrès pour l'Amérique latine et les Caraïbes ... , par. 12.
- ⁵⁹ Voir le rapport du Groupe de travail officieux d'experts du PNUCID sur les meilleures pratiques d'entraide judiciaire en matière d'extradition, p. 8 (à l'adresse www.unodc.org/pdf/lap_mlaeg_report_final.pdf).
- ⁶⁰ Voir le Manuel révisé concernant le Traité type (E/CN.15/2004/CRP.11, p. 96 et suivantes).
- ⁶¹ D'autres aspects des "bonnes pratiques" en matière d'entraide judiciaire se trouvent également reflétés dans la Convention contre la criminalité transnationale organisée, ce qui a facilité la tâche du praticien par rapport à, par exemple, ce qu'elle était conformément à la Convention de 1988. Selon le paragraphe 24 de l'article 18 de la Convention contre la criminalité transnationale organisée, l'État requis doit répondre aux demandes raisonnables de l'État partie requérant concernant les progrès faits dans l'exécution de la demande et, quand l'entraide demandée n'est plus nécessaire, l'État partie requérant doit en informer promptement l'État partie requis.
- ⁶² Voir le rapport du Groupe de travail officieux d'experts ... , par. 68 et 69.
- ⁶³ Les faits nouveaux intervenus récemment dans l'Union européenne peuvent être considérés comme de bons exemples d'action concertée au plan régional visant à promouvoir la coopération entre États et la coordination dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Dans ce contexte, l'Action commune 96/277/JHA a mis en place un cadre prévoyant l'échange de magistrats de liaison afin d'améliorer la coopération judiciaire entre les États membres de l'Union européenne. En outre, l'Action commune 98/428/JHA a créé un Réseau judiciaire européen, qui constitue un réseau établi entre les institutions judiciaires des États membres afin de promouvoir et d'accélérer la coopération en matière pénale, surtout dans le contexte de la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Enfin, l'institution Eurojust a été établie le 28 février 2002 conformément à la Décision 2002/187/JHA pour stimuler et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites dans les États membres, améliorer la coopération entre les autorités compétentes des États membres, en particulier en facilitant l'exécution des demandes internationales d'entraide judiciaire et d'extradition et, d'une manière plus générale, en aidant les autorités compétentes des États membres à améliorer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.
- ⁶⁴ Voir M. Cherif Bassiouni et David S. Gualtieri, op. cit., p. 675 et suivantes; William C. Gilmore, *Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Counter-Measures* (Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1993); Paolo Bernasconi, *New Judicial Instruments against International Business Crimes* (Amsterdam, Harwood, 1995); et Ernesto U. Savona (ed.), *Responding to Money Laundering: An International Perspective* (Toronto, Harwood, 1997).
- ⁶⁵ Le Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale comportait, dans sa version de 1990, un Protocole facultatif concernant le produit du crime ainsi que l'assistance à fournir pour exécuter les ordonnances

autorisant le dépistage, la saisie et la confiscation du produit du crime. Dans la version révisée de 1998, ce Protocole facultatif a été incorporé au corps même du Traité type en tant qu'article 18.

⁶⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, volume 1862, No. 31704.

⁶⁷ Voir Hans Nilsson, "The Council of Europe Laundering Convention: A Recent Example of a Developing International Criminal Law", *Criminal Law Forum*, vol. 2, No. 4 (1991), p. 419.

⁶⁸ Cependant, les questions liées à la coopération internationale en vue de la confiscation du produit du crime en application de la Convention des Nations Unies contre la corruption sont traitées en même temps que les aspects relatifs au recouvrement des avoirs (chapitre V de la Convention) et il n'en est donc pas question ici.

⁶⁹ Cette Convention est un élément d'un vaste réseau d'instruments internationaux aux termes desquels les États se sont engagés à combattre le terrorisme. La lutte contre le financement du terrorisme est devenue l'un des principaux aspects de cet effort à la suite des attaques terroristes dont les États-Unis ont été victimes en septembre 2001, ainsi qu'en application de la résolution 1373 (2001) adoptée peu après par le Conseil de sécurité, des recommandations spéciales relatives au financement du terrorisme du Groupe d'action financière contre le blanchiment d'argent ainsi que de la création du Comité contre le terrorisme. Dans sa résolution 1373 (2001), le Conseil de sécurité a demandé à tous les États d'adopter des mesures législatives nationales efficaces pour dépister le produit illégal du crime, en particulier en vue de suivre le financement des activités terroristes. La résolution 1373 (2001) du Conseil a conduit un certain nombre d'États à promulguer les mesures législatives internes nécessaires. Cette résolution impose aux États l'obligation de geler sans tarder les fonds et autres avoirs financiers des personnes qui commettent ou essaient de commettre des actes de terrorisme, y participent ou facilitent la commission d'actes de terrorisme (par. 1 c)). La Convention pour la répression du financement du terrorisme est plus large que la résolution 1373 (2001) du Conseil sur ce point, dans la mesure où elle fait aux États parties l'obligation d'adopter des mesures en vue de dépister, détecter, geler et confisquer les fonds utilisés ou mobilisés pour la commission d'actes de terrorisme que les États sont tenus de réprimer en vertu de la Convention (article 8), tandis que la résolution n'exige que le gel des avoirs des terroristes et de ceux qui les appuient (voir, entre autres, Service juridique du Fonds monétaire international, *Suppressing the Financing of Terrorism. A Handbook for Legislative Drafting*, 2003, p. 56). Dans ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000), le Conseil de sécurité, agissant en application du Chapitre VII de la Charte, a mis en place un régime "autonome" de gel des avoirs selon lequel les États membres sont tenus de saisir les avoirs des personnes et organisations mentionnées sur les listes établies sous l'autorité du Conseil (voir Fonds monétaire international, *Suppressing ...*, p. 22).

⁷⁰ *Journal officiel des Communautés européennes*, No. L.182, 5 juillet 2001, p. 1.

⁷¹ *Journal officiel des Communautés européennes*, No. L.196, 2 août 2003, p. 45.

⁷² Par exemple, certains systèmes juridiques prévoient la confiscation des biens constituant le produit du crime ou des instruments utilisés pour la commission d'un crime. D'autres envisagent un système d'équivalence selon lequel la valeur du produit du crime et des instruments utilisés pour le commettre est d'abord calculée, une valeur équivalente étant ensuite confisquée. D'autres variantes dépendent des infractions pouvant donner lieu à confiscation, de la norme de preuve requise (norme pénale ou norme civile moins rigoureuse) et de la nature de la procédure (civile, administrative ou pénale) à suivre aux fins de la confiscation du produit d'activités criminelles.

⁷³ Voir Lech Gardocki, "Transfer of Proceedings and Transfer of Prisoners as New Forms of International Co-operation", Albin Eser et Otto Lagodny (eds.), *Principles and Procedures for a New Transnational Criminal Law* (Fribourg, Eigenverlag, MPI, 1992), p. 318.

⁷⁴ Conseil de l'Europe, *Série des Traités européens*, No.73.

⁷⁵ Voir Julian Schutte, "Transfer of criminal proceedings". *The European System*, dans M. Cherif Bassiouni (ed.), *International Criminal Law ...*, p. 647 et suivantes.