

## Réponse de Robert Badinter à une question de Jean Mercier sur la coopération judiciaire européenne (27 mai 1983)

**Légende:** Le 27 mai 1983, Robert Badinter, ministre français de la Justice, décrit devant les membres du Sénat les efforts du gouvernement pour renforcer à l'échelle européenne la coopération judiciaire en matière pénale et pour rechercher les instruments juridiques appropriés pour lutter contre les actes de terrorisme.

**Source:** Journal officiel de la République française. Débats Parlementaires. Sénat. 28.05.1983, n° 31. Paris: Imprimerie nationale.

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/reponse\\_de\\_robert\\_badinter\\_a\\_une\\_question\\_de\\_jean\\_mercier\\_sur\\_la\\_cooperation\\_judiciaire\\_europeenne\\_27\\_mai\\_1983-fr-41f403c2-6cd6-46b1-b6f7-eda8644c5c4d.html](http://www.cvce.eu/obj/reponse_de_robert_badinter_a_une_question_de_jean_mercier_sur_la_cooperation_judiciaire_europeenne_27_mai_1983-fr-41f403c2-6cd6-46b1-b6f7-eda8644c5c4d.html)

**Date de dernière mise à jour:** 25/10/2012

## Réponse de Robert Badinter à une question de Jean Mercier sur la coopération judiciaire européenne (Paris, 27 mai 1983)

**M. le président.**

[...]

I. — M. Jean Mercier demande à M. le ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes, de faire le point des efforts déployés par le Gouvernement français pour renforcer, à l'échelle européenne, la coopération judiciaire en matière pénale, ainsi que pour rechercher les instruments juridiques appropriés à la lutte contre la violence organisée et, en particulier, à la répression des actes de terrorisme.

Il souhaite savoir, à cet égard, à quelles conditions les instruments existants lui paraîtraient acceptables par la France et, le cas échéant, quels seraient les principes qui devraient présider à l'élaboration de nouveaux instruments, compatibles avec les traditions françaises, notamment en matière de droit d'asile (n° 48).

[...]

La parole est à M. Mercier, auteur de la question n° 48.

**M. Jean Mercier.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la question posée soulève évidemment de délicats problèmes, mais, dans un monde où règne la violence, au sein d'une Europe déchirée, elle me paraît avoir quelque importance. Je serai néanmoins extrêmement bref, car un long discours n'est pas plus heureux qu'une robe traînante n'aide à la marche.

Je rappelle rapidement, sans vouloir être exhaustif, que l'idée d'instituer une collaboration pénale entre les différents Etats membres de la Communauté s'est concrétisée pour la première fois, lors du Conseil des 12 et 13 juillet 1976, par une déclaration condamnant la prise d'otages, insistant sur la nécessité d'une coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme, adoptant le principe d'une convention suivant laquelle les Etats membres devraient extraditer ou punir eux-mêmes les auteurs de prises d'otages et, enfin, prévoyant d'élargir cette coopération à d'autres actes de violence.

Un groupe de travail, composé de hauts fonctionnaires, fut constitué et le concept d'espace judiciaire européen apparut à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing les 5 et 6 décembre 1977. Un accord intervint le 7 décembre 1979 à Dublin en vue de l'application de la convention européenne pour la répression du terrorisme. En revanche, une convention de coopération en matière pénale ne put être signée le 19 juin dernier à Rome en raison de l'opposition des Pays-Bas.

Voilà, très rapidement présentés, quelques jalons concernant cette question.

Les matières pénales ne relevant pas du domaine des traités, la coopération nécessaire ne peut être que politique.

Or la situation actuelle, navrante à mon sens, est la suivante : d'une part, la France n'a pas ratifié la convention européenne pour la répression du terrorisme et n'envisage pas de le faire ; d'autre part, l'accord de Dublin n'a été ratifié par personne et la France soumet sa propre ratification à la signature de la convention sur la coopération pénale refusée par les Pays-Bas ; nous n'avons pas davantage — sauf erreur de ma part — ratifié la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

En revanche, monsieur le garde des sceaux, reprenant une idée exprimée par le Président de la République au cours d'une émission de télévision, vous avez proposé le 25 octobre 1982 à vos collègues ministres de la justice des pays membres de la Communauté la création d'une cour européenne pénale et la mise au point d'une convention d'extradition respectant les principes du droit d'asile, auquel nous sommes légitimement attachés. Nous n'avons plus eu de nouvelles.

En dépit des efforts du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, nous sommes toujours dans un flou qui, hélas ! n'a rien d'artistique.

J'entends bien — je présume peut-être de votre réponse — que le droit d'asile précité, les principes de notre droit interne, le souci de ne pas favoriser les pays qui ne respectent pas les droits de l'homme et dont, avez-vous précisé, les systèmes pénitentiaire et judiciaire n'ont qu'un lointain rapport avec l'idée qu'on se fait de la démocratie, j'entends bien, dis-je, que ces obstacles ne sont pas sans valeur.

Ne pensez-vous pas, cependant, pour reprendre encore vos propres paroles — voyez que je vous lis et que j'ai de bonnes lectures (*Sourires*) — qu'une terre d'asile n'est pas un sanctuaire et ne doit pas être non plus un repaire ?

Que compte faire le Gouvernement ?

Faut-il baisser définitivement les bras et laisser encore certaines latitudes à ceux pour lesquels la violence est la seule loi ? Faut-il désespérer de l'Europe en matière pénale comme en d'autres domaines ?

En quelques mots, quelles initiatives nouvelles le Gouvernement compte-t-il prendre, quels efforts entend-il déployer pour que s'instaure en Europe une coopération pénale efficace de plus en plus nécessaire ?

Tel est, monsieur le garde des sceaux, le sens de la question que je vous pose. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Robert Badinter**, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Je vous remercie, monsieur Mercier, d'avoir posé cette question, car elle me permettra d'apporter des précisions importantes dans un domaine qui est, en effet, un domaine essentiel de la coopération européenne et de préciser l'attitude du Gouvernement français.

Dans ce domaine, il convient de partir des principes qui gouvernent notre action. Ces principes sont au nombre de deux.

D'une part, le Gouvernement français est convaincu qu'il est indispensable de renforcer la coopération judiciaire avec ses partenaires européens pour lutter contre toutes les formes de criminalité et de délinquance organisées.

D'autre part, le Gouvernement français entend que soient respectés strictement les libertés fondamentales et les droits de l'homme, en particulier le droit d'asile, qui est consacré par la Constitution, par notre législation et par les conventions internationales auxquelles la France est partie.

Je note, d'ailleurs, que ces deux principes commandent l'action que mène la France, dans le cadre de diverses négociations judiciaires, avec d'autres Etats, indépendamment des Etats européens, actuellement dans le monde. Je donne des exemples : négociations avec les Etats-Unis concernant une nouvelle convention d'extradition et la convention sur le transfèrement des détenus qui a été signée à Washington, négociations qui ont abouti à la signature d'un traité d'extradition et d'entraide judiciaire avec l'Egypte, négociations en cours avec la Thaïlande au sujet d'un traité de coopération judiciaire et de transfèrement des détenus.

Les principes que j'ai évoqués étant posés, comment les mettre au mieux en œuvre ? Chacun mesure que c'est dans cette mise en œuvre que réside la ou les difficultés.

Vous avez rappelé — je le fais à mon tour — que le Gouvernement, conformément aux déclarations faites par le Président de la République au mois d'août dernier, n'envisage pas de demander la ratification des conventions de Strasbourg et de Dublin. Mais le Gouvernement, qui ne reste pas inactif, a élaboré et proposé la mise en œuvre de nouveaux instruments en cette matière, entre les Etats membres des Communautés européennes.

Pourquoi ne pas ratifier la convention de Strasbourg et l'accord de Dublin ? Il ne me paraît pas inutile de rappeler ce qui a peut-être trop souvent été perdu de vue, c'est-à-dire les principaux défauts de ces deux conventions.

D'abord, aux termes de ces deux textes, pour un ensemble très vaste d'infractions, les Etats contractants ne peuvent plus, par exception au principe traditionnel de non-extradition en matière politique, fonder un refus d'extradition sur le caractère politique ou le mobile politique des faits. Il s'agit là d'une dérogation remarquable aux règles communes de l'extradition, mais elle se trouve encore aggravée par le fait que les infractions auxquelles on refuse tout caractère politique sont définies de façon insuffisamment précise au regard du respect nécessaire du principe de l'égalité. Je renverrai la Haute Assemblée, sur ce point, en particulier aux articles 1<sup>er</sup> E, 1<sup>er</sup> J et 2 de la convention de Strasbourg de 1977.

Ensuite, indépendamment du problème déjà très important des incriminations trop larges, je rappelle, comme vous l'avez fait, monsieur le sénateur, que ces conventions ou accords obligent l'Etat qui a refusé d'extrader à faire poursuivre la personne objet de cette demande d'extradition devant ses propres autorités judiciaires, même dans le cas où cet Etat, par exemple le nôtre, n'aurait pas compétence pour la poursuivre en vertu de sa loi nationale, mais du seul fait que la personne a été arrêtée sur son territoire.

Je souligne également que l'obligation de poursuivre par l'Etat requis, la France, par exemple, subsiste, même si l'Etat utilise les facultés de réserve prévues par l'article 13 de la convention de Strasbourg, puisque cette réserve ne permet que de refuser l'extradition.

C'est un point sur lequel il convient de mettre l'accent parce que le principe *aut dedere aut judicare* est lourd de conséquences qui peut-être n'avaient pas été envisagées à l'époque avec assez de considération. L'obligation de poursuivre, si l'on n'extrade pas, pour des infractions ordinaires, est déjà extrêmement critiquable parce que l'on va avoir à connaître, sur le territoire national, dans nos juridictions nationales, d'infractions commises à l'étranger — cela pose un problème très grave de recherche d'éléments de preuve — et parce que l'on devra soumettre aux magistrats et aux jurés français l'affaire elle-même, au cours de laquelle ils pourront avoir à apprécier en toute conscience une infraction commise à l'étranger par des étrangers contre des étrangers pour des mobiles qui, la plupart du temps, sont tout à fait étrangers à la conscience collective.

On mesure la difficulté de la situation, d'autant que s'y ajoutent les conséquences d'une éventuelle condamnation, c'est-à-dire la détention pour de longues périodes dans des établissements pénitentiaires français.

Cette situation est donc extrêmement lourde de difficultés : difficultés de preuves, difficultés pour la conscience de ceux qui ont à juger, difficultés d'exécution. Je n'ai pas besoin d'insister !

C'est pourquoi, en obligeant l'Etat requis à poursuivre à défaut d'extrader — si, par exemple, la législation interne du pays comporte, à la suite de développements que nous pouvons comprendre, des dispositions qui n'en sont pas moins, à nos yeux, exorbitantes du droit commun et dérogoratoires aux garanties fondamentales que nous sommes en droit d'exiger d'Etats qui jugent et qui nous réclament l'extradition — nous nous trouvons dans une situation dans laquelle l'Etat auquel l'extradition est demandée se voit amené à pratiquer en fait une politique d'extradition qui tend à devenir quasi automatique à l'encontre des personnes réclamées, si forte est la pression qui résulte des diverses difficultés que je viens d'évoquer.

C'est pourquoi l'alternative ouverte entre l'extradition et le jugement national apparaît, lorsqu'on veut aller au-delà du texte et mesurer ce qu'il recèle, finalement plus formelle que réelle.

En définitive, pour éviter l'épreuve judiciaire que je viens d'évoquer, qui est à la fois difficile à assumer et lourde de périls, les Etats liés par ces conventions, lorsqu'ils se verront contraints de juger les terroristes étrangers, préféreront les extrader. Dès lors, les garanties accordées à la personne réclamée par les conventions d'extradition deviennent purement formelles.

Telles sont les raisons pour lesquelles — aussi bien la vague des incriminations que leur portée trop large, et le fait qu'on se trouve en présence d'un système lourd de périls et entraînant, en fait, une pesanteur en faveur d'une extradition devenue quasi-automatique — le Gouvernement ne proposera pas la ratification de la convention de Strasbourg et de l'accord de Dublin.

Ce n'est pas pour autant que nous devons rester, comme vous l'avez dit justement, indifférents au renforcement de la coopération pénale européenne. D'ailleurs, je rappelle que le projet général de l'espace judiciaire européen — comme vous l'avez remarqué — s'est heurté à l'hostilité irréductible de certains Etats et, disons-le, s'agissant de ce projet là qui a recueilli l'ensemble des récriminations, on peut considérer que d'autres Etats que nous l'ont abandonné.

Mais la convention d'extradition des Etats membres des Communautés européennes est une nécessité. Elle est une nécessité qui s'impose à nous, pas seulement au regard des actes de terrorisme évoqués, même s'ils sont mobilisateurs à juste titre de la sensibilité publique, mais au regard, tout simplement, de l'accroissement et de l'organisation sans cesse plus internationale de la grande criminalité et de la grande délinquance à travers l'Europe.

Une telle criminalité, une telle délinquance organisées, à dimension internationale appellent, en effet, des réponses internationales. Il faut donc un resserrement de la coopération en matière pénale et nous devons y œuvrer d'autant plus que les instruments internationaux et ceux qui existent entre les Dix sont marqués de vieillissement. Les vieilles conventions d'extradition, qui sont le plus souvent utilisées, remontent au XIX<sup>e</sup> siècle.

Des incriminations nouvelles n'y figurent pas. Il est donc indispensable, pour l'amélioration des rapports extraditionnels au sein de l'Europe, de procéder à l'élaboration de nouveaux instruments diplomatiques. Tous les pays européens en sont d'ailleurs conscients.

C'est la raison pour laquelle nous avons été amenés à formuler, M. Chandernagor et moi-même, des propositions constructives à la conférence des ministres de la justice des Etats membres de la Communauté européenne tenue à Luxembourg le 25 octobre 1982.

Je marque tout de suite que si le contenu de la proposition est double, ses deux volets, ainsi que nous l'avons indiqué lors de la réunion de Luxembourg, peuvent être dissociés, en particulier dans le temps quant à leur réalisation.

Il s'agit d'abord d'une convention d'extradition. Il convient, en effet, qu'on puisse inscrire les rapports bilatéraux entre les Etats membres, au sein de la Communauté européenne, dans le cadre d'une convention d'extradition. Une telle convention d'extradition permettra aux Etats membres de faire face notamment à ce développement de criminalité et de délinquance internationales organisées que j'évoquais tout à l'heure ; elle permettra aussi de prendre en compte des incriminations nouvelles — atteintes à l'environnement, on pense tout de suite à celles-là par exemple, ou infractions dans le domaine économique — qui, dans certaines conventions anciennes, ne figurent même pas.

Cependant, je marque que, dès l'instant où il s'agit d'une coopération européenne au sein de la Communauté, s'agissant d'Etats qui ont tous une haute conscience des exigences du respect des principes de liberté, cette convention d'extradition moderne, adaptée aux exigences de notre temps, doit comporter toutes les garanties qui, peu à peu, se sont inscrites dans la conscience collective internationale, à l'égard des personnes réclamées.

C'est pourquoi, je le précise devant la Haute Assemblée, le projet de convention d'extradition que nous avons soumis ainsi à nos collègues et évoqué devant eux prévoit que l'extradition ne peut pas être accordée dans six cas. Ces six cas de refus d'extradition sont autant de garanties du respect des principes et des libertés fondamentales : lorsque l'infraction présente un caractère politique, qu'il appartiendra, bien sûr, aux Etats requis et, éventuellement, à leurs juridictions d'apprécier ; lorsque l'Etat requérant est mû par un

mobile politique ou que sous couvert de répression d'une infraction de droit commun, cet Etat entend poursuivre une personne en raison de ses opinions, de sa race ou de sa religion, clause de sauvegarde ; lorsque la situation de la personne extradée risque de se trouver aggravée une fois qu'elle a été extradée, du fait de ses opinions, de sa race ou de sa religion ; lorsque la personne est réclamée au titre de lois pénales d'exception ou pour être déférée à une juridiction d'exception ou en vertu d'une condamnation prononcée par une juridiction d'exception, celle-ci n'assurant pas les garanties fondamentales que nous sommes en droit d'exiger en matière de procédure et de protection des droits de la défense ; lorsque l'extradition est manifestement incompatible avec les devoirs humanitaires de l'Etat requis en raison notamment de l'âge, de la situation familiale, ou de l'état de santé de la personne réclamée ; et, dernière condition, lorsque la peine de mort est effectivement encourue d'après la législation de l'Etat requérant. Chacun apprécie l'importance de l'adverbe « effectivement » puisque, seule la Belgique, au sein des Etats membres de la Communauté économique européenne, a maintenu théoriquement, je dis bien « théoriquement » la peine de mort.

La plupart de ces garanties qui, toutes, expriment la reconnaissance et l'affirmation souhaitable du droit d'asile, figurent d'ailleurs dans la convention européenne d'extradition que vous avez rappelée et qui a été signée en 1957 dans le cadre du Conseil de l'Europe.

L'ensemble de ces garanties et les dispositions du projet constituent l'expression tout à fait souhaitable des mesures protectrices des droits de la personne extradée en même temps qu'ils élargissent les possibilités de coopération pénale internationale au sein de la Communauté, précisément par le développement des incriminations que j'évoquais tout à l'heure.

Le deuxième volet concerne la création d'une cour pénale européenne, car même si l'extradition est refusée, il doit être possible, à notre sens, dans l'avenir, d'assurer la sanction de certains agissements très graves qui ne sauraient rester impunis, en évitant les dangers évoqués qu'implique l'application quasi automatique du principe « *aut dedere aut judicare* ». C'est la raison pour laquelle la France, compte tenu des motifs évoqués tout à l'heure, a proposé qu'en cas de refus d'extradition, la personne réclamée soit déférée à une cour pénale européenne.

Mais je marque que cette procédure ne pourrait jouer que si la loi nationale de l'Etat requis ne permet pas de la poursuivre et de la juger.

Ce système présenterait un double avantage : d'une part il assurerait le respect de l'indépendance nationale — puisque les juridictions nationales conservent l'intégralité de leur compétence et qu'il n'y a pas de limitation de la souveraineté judiciaire de l'état requis ce qui est important — d'autre part, il permettrait d'assurer la répression d'agissements graves sans tomber dans les inconvénients, les dangers et les difficultés qui peuvent résulter du jugement par les juridictions nationales d'infractions commises à l'étranger par des étrangers à l'encontre d'étrangers.

Bien entendu, le renvoi devant une juridiction internationale ne serait concevable que pour des infractions graves pour lesquelles l'immunité apparaîtrait particulièrement choquante. Je ne dissimule pas à la Haute Assemblée — car je connais son degré considérable d'informations en matière juridique — les difficultés de mise en œuvre de ce deuxième aspect du projet, notamment la nécessité d'arriver à l'élaboration d'une procédure pénale sur les termes de laquelle les divers Etats de la Communauté s'accorderaient. Ce n'est pas simple ; cela relève du travail des experts. Cependant nous avons un précédent puisque, vous le savez, avant la guerre, avait déjà été élaboré un projet de convention internationale prévoyant l'instauration d'une Cour pénale européenne, convention fort bien rédigée d'ailleurs.

Où en sommes-nous ? Ces propositions n'ont pas été écartées, ni rejetées par nos collègues européens. Il a été convenu d'approfondir celles-ci et, notamment, en ce qui concerne la deuxième, d'examiner le problème technique et juridique difficile que j'ai évoqué il y a un instant.

S'agissant de la convention d'extradition qui régirait l'ensemble des pays de la Communauté européenne, ce projet a fait l'objet de contacts et d'échanges bilatéraux. Je puis vous indiquer que dans les prochaines semaines, je dois me rendre dans un certain nombre de capitales étrangères pour y poursuivre ces

négociations et ces échanges. Le Gouvernement continuera à œuvrer dans cette direction car, vous l'avez dit, monsieur le sénateur, il s'agit là d'une situation qui appelle de la part de notre Gouvernement une attention soutenue. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique. — M. Habert applaudit également.*)