

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe  
et des affaires étrangères

## **Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire**

NOR : EAEJ1928128L/Bleue-1

### **ÉTUDE D'IMPACT**

#### **I - Situation de référence**

Dans la période récente, une visite du Président de la République française (décembre 2012) ainsi qu'une réunion du comité intergouvernemental de haut niveau (CIHN), sous l'égide des deux Premiers ministres (avril 2016), ont porté entre autres sur la modernisation du cadre de l'entraide judiciaire pénale entre la France et l'Algérie, et en particulier la convention d'extradition du 29 août 1964. La visite de la garde des sceaux à Alger les 27 et 28 janvier 2019, au cours de laquelle a été signée la convention bilatérale d'extradition, a parachevé ce processus.

La Convention européenne d'extradition, qui date de 1957, est l'une des plus anciennes conventions européennes dans le domaine du droit pénal. Elle vise à créer un cadre commun en matière de remise de personnes dans le cadre de procédures pénales judiciaires. Cette convention a établi des règles communes sur l'extradition et a coordonné et harmonisé, dans une certaine mesure, les règles existant en matière d'extradition dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. A côté d'une obligation générale d'extradition, cette convention comprend les motifs habituels pouvant entraîner un refus d'extrader qu'ils soient procéduraux (prescription acquise dans l'un des deux Etats ou infraction déjà jugée par exemple) ou motivés par des considérations plus politiques (extradition visant un ressortissant de l'Etat requis ou encore application de la peine de mort dans l'Etat requérant). Cette convention prévoit que les demandes d'extradition sont classiquement échangées par voie diplomatique et sont accompagnées d'un exposé complet et précis des faits et des dispositions juridiques applicables.

La France a signé cette convention le 13 décembre 1957 et l'a ratifiée le 10 février 1986 pour une entrée en vigueur au 11 mai 1986. Cinquante Etats sont aujourd'hui parties à cette convention dont 3 non membres du Conseil de l'Europe (Afrique du Sud, Israël et République de Corée).

En matière de coopération judiciaire pénale, la France et l'Algérie sont parties à plusieurs conventions multilatérales spécialisées, adoptées sous l'égide de l'organisation des Nations unies, dont la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961<sup>1</sup>, la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984<sup>2</sup>, la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988<sup>3</sup>, la convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 décembre 2000<sup>4</sup> et la convention contre la corruption du 31 octobre 2003<sup>5</sup>.

La France et l'Algérie sont également parties au pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté à New York le 16 décembre 1966<sup>6</sup> par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 2200 A (XXI), qui vise un socle de libertés et de droits fondamentaux, et notamment le droit à la vie, l'interdiction de la torture, de l'esclavage, du travail forcé et de la détention arbitraire, les garanties procédurales du procès équitable dont la présomption d'innocence et le droit au silence ou encore le droit à la liberté d'expression.

Le Pacte est complété par le deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort en date du 15 décembre 1989 auquel la France est partie.

Sur le plan bilatéral, en matière d'extradition, la France et l'Algérie sont liées par la convention relative à l'exequatur et l'extradition entre la France et l'Algérie signée à Alger le 27 août 1964<sup>7</sup>.

La France et l'Algérie sont également liées par le protocole judiciaire entre le Gouvernement de la République française et l'exécutif provisoire algérien du 28 août 1962<sup>8</sup>, dont les stipulations relevant de l'entraide judiciaire en matière pénale ont été remplacées par celles de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 5 octobre 2016 signée entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Publiée par décret n° 69-446 du 2 mai 1969.

<sup>2</sup> Publiée par décret n° 87-916 du 9 novembre 1987.

<sup>3</sup> Publiée par décret n° 91-271 du 8 mars 1991.

<sup>4</sup> Publiée par décret n° 2003-875 du 8 septembre 2003.

<sup>5</sup> Publiée par décret n° 2006-1113 du 4 septembre 2006.

<sup>6</sup> Publié par [décret n° 81-76 du 29 janvier 1981](#). L'Algérie a signé le pacte international relatif aux droits civils et politiques le 10 décembre 1968 et l'a ratifié le 12 septembre 1989.

<sup>7</sup> Publiée par décret n° 65-679 du 11 août 1965.

<sup>8</sup> Publié par [décret n° 62-1020 du 30 août 1962](#)

<sup>9</sup> [Publiée par décret n°2018-442 du 4 juin 2018.](#)

Entre 2014 et 2019, sous l’empire de la convention actuellement en vigueur, trente-huit dossiers d’extradition ont été finalisés entre la France (huit demandes vers l’Algérie) et l’Algérie (trente demandes vers la France). S’agissant des huit demandes françaises, elles ont permis la remise de trois personnes aux autorités judiciaires françaises. Une demande a été annulée, un individu s’est rendu volontairement en France, et trois demandes ont été refusées par Alger, les personnes requises étant ressortissantes algériennes. La France a reçu trente demandes de la part des autorités algériennes. Elle a d’ores et déjà remis cinq personnes et le décret d’extradition d’une autre personne est définitif mais n’a pas encore été exécuté. Cinq extraditions ont été refusées dont deux sur des fondements humanitaires ou de respect de ses obligations internationales au titre de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales et deux sur le fondement de motifs procéduraux (extinction de l’action publique et absence d’éléments circonstanciés à l’appui de la demande). Deux autres demandes n’ont pu prospérer en raison de la nationalité française des intéressés. La partie algérienne a annulé une de ses demandes et deux autres ont été clôturées à la suite du décès en détention des personnes requises. S’agissant des quatorze autres dossiers : dans cinq d’entre eux la personne recherchée n’a pu être localisée ou est en fuite, neuf autres demandes sont toujours en cours dont cinq en phase judiciaire.

## **II – Historique des négociations**

En juin 2007, les autorités algériennes ont saisi les autorités françaises d’une demande de modernisation du cadre conventionnel de la coopération judiciaire en matière pénale reposant sur le Protocole judiciaire de 1962 et la Convention relative à l’exequatur et à l’extradition de 1964 afin, notamment, d’introduire dans le domaine de l’entraide et de l’extradition les moyens les plus modernes de lutte contre la criminalité et de traiter de la problématique liée à l’existence, dans l’arsenal répressif algérien, de la peine de mort. Cette volonté de modernisation a pu également être affirmée lors d’une rencontre entre les ministres de la justice des deux Etats en octobre 2010.

Huit sessions de négociations franco-algériennes se sont tenues alternativement à Paris et Alger depuis le mois de mai 2011, permettant de progresser en parallèle sur l’élaboration des textes relatifs à l’entraide judiciaire en matière pénale et à l’extradition.

La convention d’entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire a ainsi été signée 5 octobre 2016<sup>10</sup> pour inclure notamment dans le cadre juridique bilatéral des moyens modernes de coopération (visioconférence, saisie et confiscation des avoirs criminels), les techniques spéciales d’enquête et des stipulations relatives à la protection des données personnelles.

Les discussions sur le projet de convention d’extradition ont ensuite pu aboutir à la faveur d’une ultime session de négociation le 22 mai 2017 qui a permis de lever les derniers points de blocage s’agissant notamment de la formulation de la garantie de non-application de la peine capitale.

---

<sup>10</sup> [Publiée par décret n°2018-442 du 4 juin 2018.](#)

### **III - Objectifs de la convention**

Désireuses d'établir une coopération plus efficace en matière de lutte contre la criminalité conduisant à la remise effective et plus rapide de personnes recherchées, la France et l'Algérie ont souhaité actualiser et adapter aux besoins opérationnels ayant évolué depuis 1964 le cadre conventionnel bilatéral en matière d'extradition afin, notamment, de traiter de la problématique liée à l'existence, dans l'arsenal répressif algérien, de la peine de mort abolie depuis en France et de nature à empêcher les remises de personnes recherchées en l'absence d'assurances diplomatiques jugées suffisantes. La convention signée à Alger le 27 janvier 2019, dont ce projet de loi propose l'approbation, se substituera ainsi aux stipulations de la convention relative à l'exequatur et l'extradition du 27 août 1964 consacrées à l'extradition. L'adoption d'une nouvelle convention relève donc de la rationalisation technique, de l'harmonisation du cadre juridique extraditionnel appliqué par la France et de l'actualisation des outils juridiques existants de coopération pénale entre la France et l'Algérie.

Poursuivant un objectif de lutte contre l'impunité, la convention d'extradition prévoit que les deux parties s'engagent à se livrer réciproquement toute personne qui, se trouvant sur le territoire de l'une d'entre elles, est recherchée par l'autre partie aux fins de poursuites ou d'exécution d'une peine (article 1<sup>er</sup>). Sur le fond, la convention définit les infractions susceptibles de donner lieu à extradition (article 2<sup>11</sup>), énonce les motifs obligatoires ou facultatifs de refus qui peuvent être opposés à une demande d'extradition (articles 3 à 5), notamment s'agissant de nationaux ou de la peine de mort, et réaffirme le principe de la spécialité (articles 13). S'agissant de la procédure, le texte définit précisément quel doit être le contenu et le mode de transmission des demandes d'extradition (article 6). Il organise en outre les modalités de l'arrestation provisoire (article 8), de la remise de la personne recherchée (articles 14) et des transits (article 16) ainsi que la protection des données personnelles (article 17).

### **IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de la convention**

Aucune conséquence économique ou environnementale notable n'est attendue de la mise en œuvre de la présente convention. Cette dernière ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes. Elle n'a pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse. En revanche, des conséquences juridiques et administratives et sociales méritent d'être soulignées.

---

<sup>11</sup> La peine restant à purger doit être de six mois, contre une peine prononcée de deux mois selon la convention bilatérale actuellement applicable.

## A- Conséquences juridiques

Le texte de la convention d'extradition, qui correspond à un projet communiqué par la France, s'inspire largement de celles de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957<sup>12</sup>, à l'instar des instruments bilatéraux conclus par la France en ce domaine depuis plusieurs années<sup>13</sup>. La convention comporte ainsi un ensemble de dispositions intégrant nos standards nationaux et internationaux, y compris dans le domaine de la protection des données personnelles. La convention contient en outre des stipulations visant à fluidifier les échanges entre la France et l'Algérie dans le domaine de l'extradition. Elle organise enfin son articulation avec les normes européennes et internationales existantes.

*- Stipulations conformes aux normes juridiques nationales et internationales applicables en France*

La convention reprend un certain nombre de règles classiques du droit de l'extradition s'agissant en particulier des motifs de refus, qu'ils soient de nature obligatoire ou facultative (articles 3 à 5) dont certains étaient déjà prévus dans la convention relative à l'exequatur et à l'extradition de 1964 en ses articles 12, 14 et 15 (nationalité, infractions politiques ou militaires, *non bis in idem*).

Le texte de la convention maintient ainsi que l'extradition n'est pas accordée si la personne réclamée a la nationalité de la partie requise, la qualité de national étant appréciée à la date de la commission de l'infraction (article 3). Cette stipulation est conforme à la pratique de la France consistant à ne pas extradier ses ressortissants, en application de l'article 696-4 du code de procédure pénale<sup>14</sup>, tout en ménageant la possibilité de les soumettre à des poursuites en France en application du principe *aut dedere, aut judicare* (extrader ou poursuivre).

L'extradition ne pourra pas être accordée si l'infraction pour laquelle elle a été demandée est considérée par la partie requise comme une infraction politique ou connexe à une infraction de cette nature ou si l'infraction est de nature exclusivement militaire (article 4 *a*) et *g*)).

En application du principe *non bis in idem*, consacré en matière extraditionnelle par le code de procédure pénale<sup>15</sup> et la convention européenne d'extradition<sup>16</sup>, la remise n'est pas davantage accordée si la personne réclamée a été définitivement jugée par les autorités compétentes de la partie requise pour les faits à raison desquels la remise est demandée ou si ces faits ont fait l'objet d'une amnistie dans la partie requise (article 4 *c*) et *f*)). De manière conforme aux standards existants en matière d'extradition, la remise est également rejetée lorsque l'action publique ou la peine se trouvent prescrites<sup>17</sup> conformément à la législation de l'une des parties (article 3 *d*) et *e*)). Pour éviter une violation par ricochet du principe *non bis in idem*, la convention prévoit que l'extradition puisse être refusée si la personne réclamée a été définitivement jugée dans un Etat tiers pour les mêmes faits.

<sup>12</sup> Publiée par décret n° 86-736 du 14 mai 1986.

<sup>13</sup> Convention d'extradition avec Sainte-Lucie du 30 septembre 2016, décret n° 2018-1149 du 13 décembre 2018 ; convention d'extradition avec le Pérou du 21 février 2013, décret n°2016-324 du 17 mars 2016.

<sup>14</sup> Voir également [article 6](#) de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

<sup>15</sup> Voir article 694-4 4° du code de procédure pénale.

<sup>16</sup> Voir article 9 de la convention européenne d'extradition.

<sup>17</sup> Voir article 696-4 5° du code de procédure pénale et article 10 de la convention européenne d'extradition.

Par ailleurs, quand l'infraction a été commise hors du territoire de la partie requérante et que la législation de la partie requise n'autorise pas la poursuite de la même infraction dans un tel cas, l'extradition peut également être refusée (article 5 *d*)).

Parmi les motifs de refus obligatoires nouveaux, et conformément aux obligations découlant pour la France de la Constitution du 4 octobre 1958<sup>18</sup>, la convention permet à la France de refuser d'extrader une personne encourant la peine capitale, sauf à ce que des assurances lui soient données que cette peine ne sera pas requise et que si elle est prononcée, elle ne sera pas exécutée (article 4 *h*)). Sur ce point, il doit être relevé que si la peine de mort existe toujours dans l'arsenal juridique algérien, un moratoire de fait est observé depuis 1993.

De même, il ne pourra être procédé à la remise de la personne réclamée si la partie requise a de sérieux motifs de croire que la demande d'extradition est motivée par des considérations de race, de sexe, de nationalité ou d'opinions politiques (article 4 *b*)).

Plusieurs motifs facultatifs nouveaux de refus d'extradition sont énumérés à l'article 5. A l'instar des dispositions du code de procédure pénale et de la convention européenne d'extradition<sup>19</sup>, la convention prévoit que l'extradition peut être refusée lorsque l'infraction a été commise en tout ou partie sur le territoire de la partie requise (article 5 *a*)), lorsque les autorités compétentes de la partie requise ont engagé des poursuites ou ont décidé de ne pas les engager pour les mêmes faits ou d'y mettre fin (article 5 *b*) et *c*)). De manière analogue à la réserve faite par la France à la convention européenne d'extradition<sup>20</sup>, la convention contient une clause humanitaire permettant de rejeter la remise d'une personne lorsqu'elle serait de nature à avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour celle-ci, notamment en raison de son âge ou de son état de santé (article 5 *e*)).

Il peut être noté que l'extradition d'une personne pour des faits qualifiés d'infraction fiscale est désormais favorisée puisqu'elle ne peut être refusée à ce seul motif ou au seul motif que la législation de la partie requise n'impose pas le même type de taxes et d'impôts (article 2 2°) et la convention nouvelle ne prévoit plus l'exigence d'échange de lettres prévoyant que l'extradition puisse être accordée pour des infractions ou catégories d'infractions spécialement désignées<sup>21</sup>.

#### *- Stipulations visant à fluidifier les échanges entre les deux parties*

Afin d'assurer la pleine recevabilité des demandes d'extradition, la convention précise quel doit être le contenu des demandes d'extradition et énumère les documents devant accompagner ces demandes (article 6). Dans le même souci d'efficacité, le texte organise les échanges entre les parties afin de remédier aux difficultés qui pourraient résulter de demandes incomplètes (article 7).

L'article 14 devrait garantir une exécution rapide des décisions d'extradition et une pleine information de la partie requérante. En outre, le même article offre la possibilité pour la partie requise d'être informée des suites de la remise.

<sup>18</sup> Article 66-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ».

<sup>19</sup> Voir article 696-4 3° du code de procédure pénale et articles 7.1 et 8 de la convention européenne d'extradition.

<sup>20</sup> Voir réserve faite au titre de l'article 1er de la convention européenne d'extradition.

<sup>21</sup> Voir décret n° 65-679 du 11 août 1965 (art.16).

Le nouvel article consacré aux modalités de l'arrestation provisoire (article 8) allonge le délai pendant lequel l'Etat requérant doit transmettre la demande formelle d'extradition à l'Etat requis (quarante jours en lieu et place de trente jours selon les stipulations de la convention bilatérale actuelle), pour correspondre aux délais de transmission conformes aux besoins relevés par les praticiens et éviter ainsi d'empêcher la remise de la personne recherchée qui pourrait se trouver en fuite après sa remise en liberté consécutive aux difficultés d'acheminement de la demande d'extradition dans un délai trop court.

*- Articulation du texte avec les dispositions européennes et conventions internationales existantes*

Le texte de la convention d'extradition organise sa nécessaire articulation avec les droits et obligations découlant pour la France des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà partie, s'agissant de la protection des personnes poursuivies et des données personnelles.

En ce sens, l'article 22 énonce que la convention d'extradition ne porte pas atteinte aux droits et engagements des parties résultant des accords multilatéraux auxquels l'une ou l'autre est partie, formulation recouvrant notamment pour les deux parties les stipulations du pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>22</sup> et pour la France les stipulations du deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort en date du 15 décembre 1989 et celles de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatives notamment au droit au procès équitable et au droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants<sup>23</sup>.

Plus spécifiquement, l'article 17 tire les conséquences du renforcement de la protection des données personnelles par le droit européen et national. Il prévoit l'usage des données personnelles transférées d'une partie à l'autre dans des cas limitativement énumérés (procédure à laquelle la convention est applicable, autres procédures judiciaires et administratives directement liées ou dans le but de prévenir une menace immédiate et sérieuse visant la sécurité publique). Tout transfert ou autre usage exigera que soit préalablement recueilli l'accord de la partie ayant initié le transfert et le cas échéant de la personne concernée. En outre, chaque partie prend les précautions utiles pour préserver la sécurité des données transmises et toute personne concernée dispose d'un droit de recours en cas de violations de ces données.

## **B- Conséquences administratives**

De manière classique et conformément aux règles actuelles, la convention d'extradition prévoit le recours à la voie diplomatique comme mode de communication entre les parties (article 6). En outre, en cas d'urgence, il est possible pour les autorités compétentes de la partie requérante d'adresser une demande d'arrestation provisoire par voie postale ou par tout autre moyen laissant une trace écrite et désormais également par le canal d'Interpol, sans exiger la confirmation de cette demande par la voie diplomatique (article 8).

<sup>22</sup> Publié par décret n° 81-76 du 29 janvier 1981. L'Algérie a signé le pacte international relatif aux droits civils et politiques le 10 décembre 1968 et l'a ratifié le 12 septembre 1989.

<sup>23</sup> Publiée par décret n° 74-360 du 3 mai 1974.

Ce protocole de communication consacre la pratique française en la matière et n'entraîne de ce fait pas d'impact administratif particulier. Ce sont donc les services compétents déjà chargés de cette mission qui auront à traiter les demandes formulées en application de la convention à savoir, pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la mission des conventions et de l'entraide judiciaire de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire et, pour le ministère de la justice, le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Par voie de conséquence, l'entrée en vigueur de la convention d'extradition ne générera aucune charge administrative nouvelle pour la partie française sauf à être liée à un accroissement des flux liés aux besoins de la coopération transnationale, qui ne serait toutefois pas lié aux seules dispositions nouvelles de la convention.

### **C- Conséquences sociales**

Eu égard au volume important de demandes échangées entre la France et l'Algérie (cf. supra I.), les stipulations nouvelles de la convention d'extradition devraient faciliter l'arrestation et la remise de délinquants en fuite sur le territoire de l'une ou l'autre des parties aux fins de jugement ou d'exécution d'une peine privative de liberté et ainsi contribuer à lutter contre l'impunité et permettre un règlement plus fluide des procédures pénales à dimension transnationale, au bénéfice des victimes éventuelles, et plus largement des citoyens des deux parties, dans le respect de la loi et des valeurs défendues par ces sociétés.

### **IV - Etat des signatures et ratifications**

La convention d'extradition entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire a été signée à Alger le 27 janvier 2019 par la garde des sceaux ministre de la justice, Mme Nicole Belloubet et le ministre de la justice, garde des sceaux de la République algérienne démocratique et populaire, M. Tayeb Louh.

L'entrée en vigueur de la présente convention suppose l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacun des deux Etats, à savoir, pour la France, l'autorisation d'approbation parlementaire prévue par l'article 53 de la Constitution.

A ce jour, l'Algérie n'a pas fait connaître à la partie française l'accomplissement des procédures exigées par son ordre juridique interne.