

**Projet de loi
autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de la République de Colombie**

NOR : EAEJ2507056L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

La signature de l'Accord de Paix entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) en 2016 a profondément marqué le paysage politique colombien. Si la première guérilla du pays s'est démobilisée et transformée en parti politique, la paix reste un défi majeur en Colombie. A l'heure actuelle, la situation sécuritaire et des droits de l'Homme reste préoccupante.

Alors que l'ancien président Ivan Duque avait appliqué l'accord de paix de manière sélective, le président Gustavo Petro, élu en 2022, a fait de la « paix totale » la priorité de son mandat. Ce projet ambitieux consiste à négocier avec les guérillas n'ayant pas encore déposé les armes, notamment l'ELN (Armée de libération nationale) et la dissidence FARC (*Estado Mayor Central* et *Segunda Marquetalia*) et à proposer une soumission à la justice aux groupes criminels vivant du narcotrafic, comme le Clan del Golfo. La paix totale se veut aussi un projet de transformation sociale articulant plusieurs politiques complémentaires : substitution aux cultures illicites, développement des territoires les plus défavorisés, réforme agraire, entre autres.

A moins de deux ans de la fin de son mandat, le président Petro peine à concrétiser son projet de paix totale, dont les effets se ressentent peu dans les territoires, et ce malgré les négociations engagées avec différents groupes armés. Si des avancées ont certes été réalisées, la situation sécuritaire se dégrade dans le sud du pays, où les groupes dissidents des FARC s'affrontent pour le contrôle du territoire et des trafics. La Colombie reste le premier pays producteur de cocaïne, et les organisations criminelles internationales s'y organisent pour mettre en place, en lien avec des groupes européens, des routes d'acheminement massif de stupéfiants vers l'Europe. La situation des droits de l'Homme reste par ailleurs critique. Plus de 1 500 leaders sociaux et défenseurs des droits ont été assassinés depuis 2016, la plupart victimes des groupes armés et criminels, et 441 anciens combattants des FARC engagés dans des programmes de réintégration ont été tués. La Colombie est également le pays le plus dangereux au monde pour les défenseurs de l'environnement.

Dans ce contexte, notre dialogue politique et notre coopération avec la Colombie sont notamment centrés sur le soutien au processus de paix, que la France appuie depuis ses débuts, politiquement, techniquement et financièrement.

Sur le plan sécuritaire, notre coopération technique en matière de lutte contre le trafic de drogue est importante, notamment au travers du ministère de l'intérieur et du CIFAD (Centre interministériel de formation anti-drogue). Conformément aux conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur l'impact du narcotrafic en France datant de mai 2024, le ministère français de la justice a par ailleurs acté le déploiement d'un magistrat de liaison en Colombie en 2025, afin d'accompagner le pays dans sa lutte contre la criminalité organisée.

En matière de coopération judiciaire pénale, la France et la Colombie sont d'ores et déjà toutes deux Parties à la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961¹, la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988², la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale du 15 novembre 2000 (dite « convention de Palerme »)³, la convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003⁴, la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, du 10 décembre 1984⁵, et la convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001⁶.

Sur le plan bilatéral, la France et la Colombie sont liées par la convention d'entraide judiciaire en matière pénale signée à Paris le 21 mars 1997⁷ et par la convention pour l'extradition réciproque des criminels signée à Bogotá le 9 avril 1850 entre la République française et la République de la Nouvelle-Grenade.

En revanche, aucun accord ne lie la France et la Colombie en matière de transfèrement de détenus.

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la Colombie a transmis deux demandes d'extradition aux autorités françaises, pour des faits qualifiés d'homicide aggravé et disparition forcée.

Sur la même période, la France a présenté 25 demandes d'extradition aux autorités colombiennes. Plus de la moitié des demandes d'extradition émises par la France concernent des faits de trafic de stupéfiants (15 demandes sur 25) et d'association de malfaiteurs en vue de commettre un crime ou un délit. Les autres infractions visées sont très majoritairement des atteintes aux biens, à la nation, l'Etat et la paix publique, ou encore des infractions commerciales ou financières (trafic de marchandises dangereuses, association de malfaiteurs, contrebande, blanchiment, extorsion, destruction ou détérioration de bien, vol, recel, escroquerie, pratique commerciale trompeuse, fraude fiscale), et de manière plus minoritaire des atteintes aux personnes (enlèvement, séquestration, prise d'otage ; meurtre et assassinat ; viol et agression sexuelle ; violences volontaires, abandon de famille, trafic d'armes).

¹ Publiée par décret n°69-446 du 2 mai 1969.

² Publiée par décret n°91-271 du 8 mars 1991.

³ Publiée par décret n°2003-875 du 8 septembre 2003.

⁴ Publiée par décret n°2006-1113 du 4 septembre 2006.

⁵ Publiée par décret n°87-916 du 9 novembre 1987.

⁶ Publiée par décret n° 2006-580 du 23 mai 2006.

⁷ Publiée par décret n° 2001-548 du 20 juin 2001.

II. Historique des négociations

En 1993, la Colombie a proposé à la France d'engager des négociations aux fins de rénover la convention d'extradition de 1850 et de conclure une convention d'entraide judiciaire en matière pénale. La France a donné son accord pour ouvrir des négociations pour une convention d'entraide judiciaire en matière pénale (échanges de textes entre 1994 et 1996). S'en est suivi une session de négociation à Paris les 16 et 17 décembre 1996 puis des échanges par mails afin de finaliser le texte paraphé le 14 mars 1997 et signé le 21 mars 1997. La convention d'entraide judiciaire en matière pénale est en vigueur depuis le 1^{er} avril 2000.

En octobre 2006, la France a adressé à la Colombie un projet de texte destiné à remplacer la convention d'extradition de 1850 afin de prendre en compte les nouvelles formes de délinquance internationale ; la convention en vigueur prévoyant une liste d'infractions permettant l'extradition, qui n'incluait pas l'infraction de trafic de stupéfiants. S'en est suivi une phase d'échange de textes ainsi que des réunions le 18 mars et le 23 décembre 2008 à l'ambassade de France à Bogota. Les 23 et 24 février 2009 s'est tenue une première session de négociation du projet de nouvelle convention d'extradition à Bogota, puis les 10 et 11 décembre 2009 une deuxième session à Bogota. En 2010 la France a proposé à la Colombie des discussions en visioconférence afin de finaliser le texte (la délégation colombienne ne pouvant pas se déplacer à Paris) mais aucune des dates proposées n'avait pu recueillir l'agrément des autorités colombiennes. A l'issue de ces deux sessions, plusieurs points restaient en discussion, notamment le quantum de peine pouvant donner lieu à extradition, la question de la peine de réclusion criminelle à perpétuité, le principe de la ré-extradition vers un Etat tiers, le principe de la remise temporaire d'une personne réclamée aux fins de poursuites pénales sur le territoire de la Partie requérante, le transit par le territoire de l'une des deux Parties d'une personne extradée vers un pays tiers. La négociation est ainsi restée en suspens pendant plusieurs années.

Face à un besoin opérationnel de modernisation de la convention de plus en plus prégnant, le flux de demandes actives s'étant accru ces dernières années, la France a sollicité les autorités colombiennes aux fins d'une reprise de la négociation en mars 2023. La Colombie a sollicité une réunion préalable avant de donner son accord à la reprise de la négociation. Le 13 septembre 2023 s'est tenue une réunion en visioconférence, à l'occasion de laquelle les autorités colombiennes ont donné leur accord à la reprise de la négociation d'une nouvelle convention d'extradition. En conséquence, se sont tenues, en français et en espagnol, une troisième session de négociation à Paris du 6 au 9 novembre 2023, puis une quatrième session conclusive à Bogota du 27 au 29 février 2024.

Le 11 novembre 2024, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères français, Monsieur Jean-Noël Barrot, et le ministre des affaires étrangères de Colombie ont signé, à Paris, la nouvelle convention d'extradition.

III. Objectifs de la convention

L'objectif principal de la nouvelle convention d'extradition entre la France et la Colombie est de disposer d'un cadre conventionnel bilatéral rénové de coopération judiciaire afin de lutter au mieux contre la délinquance et la criminalité transnationale aussi bien en matière de trafics de stupéfiants que d'infractions économiques et financières.

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^{er}). Sur le fond, la convention définit les infractions susceptibles de donner lieu à extradition (article 2), énonce les motifs de refus qui peuvent être opposés à une demande d'extradition (articles 3 à 5) et réaffirme le principe traditionnel de la spécialité (articles 14 et 15). S'agissant de la procédure, le texte définit précisément quel doit être le contenu des demandes d'extradition ainsi que leur mode de transmission (articles 7, 8 et 9). Il organise en outre les délais et les modalités d'arrestation provisoire (article 11), de remise de la personne recherchée (articles 12, 16 et 17) et de transit (article 20).

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre des conventions

Ces conventions emportent des conséquences dans les domaines juridique et administratif.

A. Conséquences juridiques

Le texte de la convention d'extradition s'inspire largement de celles de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957⁸, à l'instar des autres instruments bilatéraux conclus par la France en ce domaine.

La convention comporte ainsi un ensemble de dispositions intégrant nos standards nationaux et internationaux.

La convention d'extradition couvre désormais un champ d'application plus large que celle conclue en 1850 puisqu'elle remplace une liste limitative d'infractions par la définition d'un seuil de peine encourue au-delà duquel toute infraction est susceptible de permettre l'extradition. En outre, elle inclut expressément les infractions en matière de taxes, d'impôts, de douane et de change dans le champ des faits susceptibles de donner lieu à extradition.

La convention contient en outre des stipulations visant à fluidifier les échanges entre la France et la Colombie dans le domaine de l'extradition. Elle organise enfin son articulation avec les normes européennes et internationales existantes.

⁸ Publiée par décret n°86-736 du 14 mai 1986.

– *Stipulations prenant en considération nos contraintes juridiques nationale et internationale*

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).

Le texte de la convention prévoit ainsi que l'extradition peut ne pas être accordée si la personne réclamée a la nationalité de la Partie requise. Cette stipulation conforte la pratique traditionnelle de la France portée à la connaissance de la Colombie, consistant à ne pas extraditer ses ressortissants tout en ménageant la possibilité de les soumettre à des poursuites en France en application du principe *aut dedere, aut judicare* (extrader ou poursuivre)⁹. Cependant elle permet à la Colombie de pouvoir extraditer ses nationaux vers la France si elle le souhaite. Cette stipulation répond à une demande de la Colombie visant à permettre à la France de poursuivre et juger des ressortissants colombiens, notamment dans le cadre de trafic de stupéfiants de grande ampleur se déroulant principalement sur le territoire français.

Conformément aux obligations découlant pour la France de la Constitution du 4 octobre 1958¹⁰, la convention permet à la France de refuser d'extrader une personne passible de 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, qu'elle ne sera pas exécutée (article 13). Le champ de l'article 13 de la convention a également été étendu aux peines qui seraient contraires à l'ordre public de la Partie requise, permettant ainsi à la France de veiller au respect de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants qui découle pour elle de son adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales¹¹. A titre surabondant, il peut être relevé que la peine capitale n'a jamais existé en Colombie.

En outre, l'extradition ne peut être accordée pour les infractions considérées par la Partie requise comme des infractions politiques ou liées à des infractions de cette nature, ou si l'extradition est demandée dans un but politique, ou pour des infractions de nature exclusivement militaire (article 3 §1 et §3). De même, il ne pourra être procédé à la remise de la personne réclamée si la Partie requise a de raisons sérieuses de croire que la demande est motivée par des considérations d'origine ethnique, de race, de sexe, d'orientation sexuelle, de religion, d'handicap physique ou mental, d'appartenance à un groupe social, de nationalité ou d'opinions politiques (article 3 §4). L'extradition devra également être refusée si la personne est réclamée pour être jugée par un tribunal n'assurant pas les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense ou par un tribunal institué pour son cas particulier ou pour exécuter une peine prononcée par un tel tribunal (article 3 §5). Ces motifs de refus sont analogues à ceux résultant des dispositions de droit national¹², et de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957¹³.

⁹ Voir article 696-4 1° du code de procédure pénale et article 6 de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

¹⁰ Voir article 66-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ».

¹¹ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

¹² Voir article 694-4 2° et 7° du code de procédure pénale.

¹³ Voir article 3 de la convention européenne d'extradition.

En application du principe *non bis in idem*, également consacré en matière extraditionnelle par le code de procédure pénale¹⁴ et la convention européenne d'extradition¹⁵, la remise n'est pas davantage accordée si un jugement définitif de condamnation, d'acquiescement ou de relaxe a été prononcé par une juridiction de la Partie requise à raison de l'infraction pour laquelle la remise est demandée ou si la personne réclamée a bénéficié d'une grâce ou d'une amnistie décidée par la Partie requise (article 3§2). De manière conforme aux standards existants en matière d'extradition, la remise est également rejetée lorsque l'action publique ou la peine se trouvent couvertes par la prescription¹⁶ conformément à la législation de la Partie requise (article 3 §6).

En outre, en raison du processus de paix en Colombie, l'extradition ne peut avoir lieu si la Juridiction spéciale pour la paix considère que la garantie de non-extradition est applicable à la personne réclamée (article 3 §7).

Plusieurs motifs facultatifs 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'extradition¹⁷, la convention prévoit que l'extradition peut être refusée lorsque les autorités judiciaires de la Partie requise sont compétentes pour connaître de l'infraction objet de la demande (article 5 §2) ou encore lorsque des poursuites ont été engagées dans la Partie requise pour la même infraction (article 5 §3).

De manière analogue à la réserve faite par la France à la convention européenne d'extradition¹⁸, la convention contient une clause humanitaire permettant de rejeter une demande de remise de nature à avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour la personne réclamée, notamment en raison de son âge ou de son état de santé (article 5 §5).

– 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 7). 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 ou irrégulières (article 10).

L'article 12 devrait garantir une exécution rapide des demandes d'extradition et une pleine information de la Partie requérante quant à la décision intervenue. En outre, l'article 18 offre la possibilité pour la Partie requise d'être informée des suites de la remise, en particulier dans le cas de l'extradition d'une personne aux fins de permettre l'exercice de poursuites à son encontre sur le territoire de la Partie requérante.

¹⁴ Voir article 694-4 4° du code de procédure pénale

¹⁵ Voir article 9 de la convention européenne d'extradition

¹⁶ Voir article 696-4 5° du code de procédure pénale et article 10 de la convention européenne d'extradition

¹⁷ Voir article 696-4 3° du code de procédure pénale et articles 7.1 et 8 de la convention européenne d'extradition

¹⁸ Voir réserve faite au titre de l'article 1^{er} de la convention européenne d'extradition

– Encadrer l’usage des informations et éléments de preuves communiqués ou obtenus en exécution de la convention

La Colombie qui n’est pas membre de l’Union européenne, ni liée par la convention du Conseil de l’Europe pour la protection des personnes à l’égard du traitement automatisé des données à caractère personnel adoptée le 28 janvier 1981¹⁹, ne peut se voir transférer des données revêtant un caractère personnel qu’à la condition que cet Etat assure un niveau de protection adéquat ou suffisant de ces données au regard du respect de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes concernées par la procédure d’entraide ou qui y sont mentionnées.

La récente modification du cadre juridique européen relatif à la protection des données personnelles en matière pénale, qui résulte de la directive « Police-Justice » du 27 avril 2016²⁰, et la transposition de cette directive en droit interne, n’ont pas d’effet sur les stipulations de la présente convention. En effet, les transmissions de données personnelles impliquées, le cas échéant, par cet accord, doivent toujours s’inscrire dans le cadre des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés²¹ (en particulier, ses articles 70-25 et 70-26), qui ont transposé les dispositions de la directive Police - Justice. A ce jour, la Colombie n’a pas fait l’objet d’une « décision d’adéquation » de la part de la Commission européenne, reconnaissant que ce pays assure un niveau de protection adéquate des données personnelles.

L’article 22 de la présente convention, relatif à la protection des données à caractère personnel, institue des garanties pour la protection des données mentionnées dans cet accord (définition de restrictions pour l’utilisation de ces données, clause subordonnant la réutilisation de ces données et leur transfert ultérieur vers un Etat tiers ou une organisation internationale au consentement préalable de la France, institution d’un droit au recours au bénéfice des personnes concernées, obligation de préserver la sécurité des données).

Cette clause juridiquement contraignante institue des « garanties appropriées » au sens de la directive « Police – Justice » et de la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 qui autorisent, par conséquent, le transfert des données personnelles dans le cadre défini par cette convention. Par voie de conséquence, la mise en œuvre de cette convention ne saurait conduire la France à renoncer à ses standards de protection en ce domaine.

¹⁹ Publiée par décret n° 85-1203 du 15 novembre 1985.

²⁰ Directive UE 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d’enquêtes et de poursuites en la matière ou d’exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

²¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.

Législation de la Colombie en matière de protection des données à caractère personnel

Le cadre juridique principal qui régit la protection des données personnelles en Colombie est la loi 1581 de 2012. Cette loi vise à garantir la protection de la vie privée des citoyens, en assurant notamment le droit des individus à l'information, à l'accès et à la rectification de leurs données personnelles en définissant les principes, les droits et les procédures liés au traitement de ces données. La Constitution de 1991, toujours en vigueur, protégeait déjà le droit fondamental de toute personne à la vie privée, à la famille, ainsi qu'à son bon nom (article 15). Il établit également le droit de connaître, de mettre à jour et de rectifier les informations collectées à leur sujet dans des banques de données et des archives publiques ou privées.

La *Superintendencia de Industria y Comercio – SIC*, créée en 2011, est l'autorité chargée de superviser et de veiller à la conformité des entreprises et organisations aux réglementations en matière de protection des données.

En 2018, la Colombie a également adopté des mesures pour se rapprocher du Règlement général sur la protection des données de l'Union Européenne (RGPD), ce qui a renforcé les garanties de protection des données personnelles, y compris le droit à l'oubli et des mesures plus strictes sur le consentement des individus.

En 2024, la *Superintendencia de Industria y Comercio* a publié une circulaire qui établit des directives sur le traitement des données personnelles dans les systèmes d'intelligence artificielle, en insistant sur la transparence et le respect des droits fondamentaux.

– Articulation de la convention avec les 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.

En ce sens, l'article 24 énonce que la convention d'extradition ne porte pas atteinte aux droits et engagements résultant pour chaque Partie, de tout autre traité, convention ou accord, formulation recouvrant notamment pour la France les stipulations du pacte international relatif aux droits civils et politiques²² et celles de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²³.

B. Conséquences administratives

La convention d'extradition prévoit comme mode de communication entre les Parties, des transmissions par la voie diplomatique (article 7) y compris en cas de demande d'arrestation provisoire (article 11).

²² Publié par décret n°81-76 du 29 janvier 1981.

²³ Publiée par décret n° 74-360 du 3 mai 1974.

Ce protocole de communication consacre la pratique française en la matière. Ce sont donc les services compétents déjà chargés de cette mission qui seront chargés du traitement des 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.

La communication par écrit retenue dans les stipulations de la convention permet des échanges dématérialisés. De même, en matière d'authentification, le formalisme est moindre que celui exigé aux termes de la convention actuellement en vigueur.

Par voie de conséquence, l'entrée en vigueur de la convention d'extradition ne générera aucune charge administrative notable pour la Partie française, et présentera au contraire un allègement de cette dernière.

C. Conséquences économiques

Sans objet.

D. Conséquences financières

Sans objet.

E. Conséquences sociales

Sans objet.

F. Conséquences sur la parité, l'égalité femmes/hommes

Sans objet.

G. Conséquences sur la jeunesse

Sans objet.

H. Conséquences environnementales

Sans objet.

V. État des signatures et ratifications

La convention d'extradition conclue entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Colombie a été signée le 11 novembre 2024 à Paris par les ministres des affaires étrangères, Monsieur Jean-Noël Barrot et Monsieur Luis Gilberto Murillo Urrutia.

L'entrée en vigueur de la convention suppose l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacun des deux Etats. A ce jour, la Colombie n'a pas fait connaître à la Partie française l'accomplissement des procédures exigées par son ordre juridique interne.

VI. Déclaration ou réserves

Sans objet.