

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 17 octobre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation par la France du Protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Par M. Michel CRUCIS,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillieres, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *1^{er} vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Becart, Daniel Bernardet, André Betten-court, Amedee Bouquerel, Andre Boyer, Michel Caldagues, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, Andre Delelis, Jean-Pierre Demerliat, Franz Duboscq, Claude Estier, Gerard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Andre Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Meienchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Pomiatowski, Robert Pontillon, Roger Foudonson, Andre Rouviere, Robert-Paul Vignouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numero :

Sénat : 467 (1989-1990).

Traité et conventions. - Droit pénal.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. - LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : PRÉSENTATION SUCCINCTE	4
II.- LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DU 17 MARS 1978	5
1° L'élaboration du protocole	5
2° Le contenu du protocole	6
<i>a.</i> Extension de la convention aux infractions fiscales	7
<i>b.</i> Entraide judiciaire concernant l'exécution des peines et les mesures analogues	7
<i>c.</i> Communication de renseignements relatifs au casier judiciaire	8
CONCLUSIONS	9
EXAMEN EN COMMISSION	9
Annexe : Liste des Etats ayant signé ou ratifié le protocole additionnel	11

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation par notre pays du protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ouvert à la signature le 17 mars 1978.

Ce protocole, tout en maintenant l'économie générale de la convention européenne, modifie et complète le texte de 1959 sur quelques points. Il doit surtout permettre **un renforcement de l'entraide judiciaire en matière de délinquance fiscale et financière entre pays européens.**

Après avoir brièvement rappelé les principales dispositions de la convention européenne d'entraide judiciaire pénale, votre rapporteur analysera le protocole additionnel du 17 mars 1978.

*

* *

I - LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : PRÉSENTATION SUCCINCTE

L'adoption, en 1959, de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale a fait suite à celle de la convention européenne d'extradition, signée à Paris le 13 décembre 1957.

La convention élaborée fixe les règles de l'entraide judiciaire en matière notamment :

- de commissions rogatoires, par exemple, qui ont pour objet d'accomplir des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents ;
- de remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires ;
- de comparution de témoins, d'experts ou de personnes poursuivies ;
- de communication de renseignements figurant au casier judiciaire.

Un certain nombre de grands principes ont présidé à la rédaction de la convention. Ainsi, il a été décidé que l'entraide judiciaire pénale serait indépendante de l'extradition. Elle devrait être accordée même dans les cas où l'extradition serait refusée.

Par ailleurs, il a été admis que l'entraide devait être accordée pour les contraventions et qu'en principe la dualité d'incrimination ne serait pas requise. Néanmoins, les Parties pourront déroger à ces règles en ce qui concerne les commissions rogatoires aux fins de perquisition et de saisie.

En revanche, les infractions militaires ont été exclues du champ d'application de la convention. Il en a été de même pour l'exécution de décisions d'arrestation ou de condamnation. Cette

exécution relève, en effet, des conventions d'extradition ou de conventions particulières.

Enfin, la convention réduit la portée de l'obligation d'entraide en autorisant la partie requise à refuser son concours si la demande :

- est, selon cette partie, de nature à porter atteinte à sa souveraineté, sa sécurité, à l'ordre public ou à d'autres de ses intérêts essentiels,
- a trait à des infractions politiques,
- concerne des infractions fiscales.

L'existence de ces possibilités de refus s'explique par le fait que l'entraide judiciaire -comme l'extradition, du reste- implique une renonciation de l'Etat requis à sa souveraineté. Une telle renonciation ne peut, bien sûr, avoir lieu que si l'Etat requis considère qu'elle est compatible avec ses conceptions et ses intérêts politiques ou économiques fondamentaux.

II - LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DU 17 MARS 1978

1. L'élaboration du protocole additionnel

L'élaboration du Protocole additionnel trouve son origine dans une réunion qui s'est tenue en juin 1970, sous les auspices du Conseil de l'Europe, entre les personnes responsables, au niveau national, de l'application de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959. Les participants à cette réunion ont examiné les problèmes soulevés par la mise en oeuvre de la convention ; ils ont adopté plusieurs conclusions, visant notamment à faciliter son application.

Le Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) du Conseil de l'Europe a invité un sous-comité à proposer des solutions pour la mise en oeuvre de ces conclusions. Ce dernier a, au cours de réunions qui se sont tenues en 1975 et 1976, élaboré le

Protocole additionnel qui contient des dispositions relatives aux différents points soulevés par les responsables de l'application de la convention :

- extension du champ d'application de la convention aux infractions fiscales ;
- entraide concernant l'exécution des peines et les mesures analogues ;
- communication de renseignements relatifs au casier judiciaire.

Ouvert à la signature le 17 mars 1978, le Protocole additionnel est entré en vigueur le 12 avril 1982. La France n'a cependant souhaité l'approuver que sept ans plus tard.

La raison en est que le Protocole additionnel ne se contentait pas d'améliorer la mise en oeuvre de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale, mais en étendait son champ d'application en supprimant, dans son Titre I, la possibilité de refuser l'entraide pour le seul motif que la requête concerne une infraction fiscale.

Or, les divergences de législation en matière fiscale, parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, ont longtemps conduit notre pays à se réserver, par principe, la possibilité de refuser l'entraide dans ce domaine.

C'est pour faire face à l'extension de la délinquance financière en France et sur le plan international que le Gouvernement français a décidé d'approuver le Protocole additionnel.

2. Le contenu du protocole : les stipulations du Protocole concernent trois sujets différents :

- extension du champ d'application de la convention aux infractions fiscales (Titre I) ;
- entraide concernant l'exécution des peines et mesures analogues (Titre II) ;

- communication de renseignements relatifs au casier judiciaire (Titre III).

a) Extension de la convention aux infractions fiscales

Le Protocole vise à supprimer la possibilité pour les Etats de refuser l'entraide judiciaire pour le seul motif que la requête concerne une infraction fiscale (article 1er). Compte tenu du fait que la définition des infractions fiscales varie selon les Etats, le Protocole précise que la condition de double incrimination énoncée à l'article 5-1.a. de la convention sera remplie dès lors que l'infraction correspondra à une "*infraction de même nature*" selon la législation de la partie requise (art. 21).

Il est par ailleurs stipulé que la demande d'entraide "*ne pourra être rejetée pour le motif que la législation de la partie requise n'impose pas le même type de taxes et impôts, ou ne contient pas le même type de réglementation en matière de taxes et impôts, de douane et de change que la législation de la partie requérante*" (art. 2.2.).

b) Entraide concernant l'exécution des peines et les mesures analogues

L'entraide judiciaire en matière d'exécution des jugements est actuellement exclue du champ d'application de la convention européenne. En effet, la convention ne s'applique qu'aux procédures judiciaires. Or, dans certains Etats membres, les mesures concernant l'exécution des peines sont prises par des autorités administratives ou par le ministère public qui, dans certains pays, est considéré comme une autorité administrative.

L'article 3 du protocole étend expressément le champ d'application de la convention en prévoyant que l'entraide sera accordée pour :

- la notification des actes visant l'exécution d'une peine, le recouvrement d'une amende ou le paiement des frais de procédure ;

- les mesures concernant le sursis au prononcé d'une peine ou à son exécution, à la libération conditionnelle, au renvoi du début d'exécution de la peine ou à l'interruption de son exécution.

Cependant, quand le document à notifier n'émane pas d'une autorité judiciaire ou quand l'une des mesures précitées n'est pas prise par une autorité judiciaire, l'article 3 n'est applicable que si la Partie contractante intéressée a déclaré l'instance en question comme étant une autorité judiciaire aux fins de la convention (art. 24 de la convention). Il convient de noter que les déclarations faites en vertu de la convention s'appliquent aussi au Protocole, sauf si la Partie qui les a faites n'exprime une intention contraire (art. 8-1. du Protocole).

c) Communication de renseignements relatifs au casier judiciaire

L'article 22 de la convention prévoit déjà que les Parties contractantes s'aviseront automatiquement des sentences pénales et des mesures postérieures ayant fait l'objet d'une inscription au casier judiciaire dans l'Etat où la condamnation a été prononcée.

Le protocole complète cet échange général d'avis en stipulant que la Partie requérante, après la communication automatique prévue par l'art. 22 précité, pourra obtenir une copie de la sentence ou d'une mesure postérieure (par exemple, la réhabilitation du condamné) ou d'autres renseignements concernant le contenu, la signification et la nature de la condamnation ou de la mesure en question.

Cette communication doit permettre à l'Etat requérant de juger s'il est nécessaire de prendre des mesures à la suite de la peine (par exemple le retrait du permis de conduire).

Il convient de noter que le protocole ne peut remettre en cause la réserve du Gouvernement français, émise lors de la ratification de la convention européenne, selon laquelle la France se

trouve dans l'impossibilité matérielle de donner automatiquement avis aux parties contractantes des mesures intervenues postérieurement à une condamnation.

*

* *

CONCLUSION

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur conclut à l'adoption du présent projet de loi afin d'autoriser l'approbation par la France du protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré lors de l'une de ses réunions du mercredi 17 octobre 1990, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de ce protocole.

PROJET DE LOI

(Texte déposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation du Protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, fait à Strasbourg le 17 mars 1978, signé par la France le 28 mars 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾.

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 467 (1989-1990).

LISTE DES ETATS AYANT SIGNE OU RATIFIE
LE PROTOCOLE ADDITIONNEL

ETATS MEMBRES MEMBER STATES	Date De/of Signature	Date de/of Ratification ou/or Adhésion/Accession	Date d'/of entrée en vigueur/ entry into force	R:Réserves/Reservations D:Déclarations/Declarations T:Application Territoriale/ Territorial Application
AUTRICHE/AUSTRIA	17/03/78	02/05/83	31/07/83	R/D
BELGIQUE/BELGIUM	11/37/78			
CYPRUS/CYPRUS				
DANEMARK/DENMARK	25/10/82	07/03/83	05/06/83	R/D
FRANCE	28/03/80			T
R. P. ALLEMAGNE/F. R. GERMANY	08/11/85			
GRECE/GREECE	18/06/80	24/07/81	12/04/82	R
ISLANDE/ICELAND	27/09/82	20/06/84	18/09/84	R/D
IRLANDE/IRELAND				
ITALIE/ITALY	30/10/80	26/11/85	24/02/86	D
LICHTENSTEIN				
LUXEMBOURG				
MALTE/MALTA				
PAYS-BAS/NETHERLANDS	13/07/79	12/01/82	12/04/82	R/D/T
NORVEGE/NORWAY	11/12/86	11/12/86	11/03/87	R/D
PORTUGAL	12/08/80			
ESPAGNE/SPAIN	12/04/85			R/D
SUEDE/SWEDEN	06/04/79	13/06/79	12/04/82	R/D
SUISSE/SWITZERLAND	17/11/81			R
TURQUIE/TURKEY	04/02/86			
ROYAUME-UNI/UNITED KINGDOM				
ETATS NON MEMBRES NON MEMBER STATES				
FINLANDE/FINLAND	Adhésion/Accession	30/01/85	30/04/85	R/D