

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1968.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la Convention européenne du 30 novembre 1964 concernant la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition,*

Par M. Marcel MOLLE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Etienne Dailly, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Pierre de La Gontrie, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Pierre Prost, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3<sup>e</sup> législ.) : 365, 657 et in-8° 124.

Sénat : 126 (1967-1968).

---

Traité et conventions. — Peines - Régime pénitentiaire - Sursis avec mise à l'épreuve.

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil de l'Europe s'est donné comme but de tendre à l'établissement progressif d'une Communauté juridique européenne assez large. C'est par la conclusion de conventions et d'accords et par l'adoption de mesures communes qui y sont prévues que doit s'effectuer l'édification progressive, par voie d'action intergouvernementale, d'un système de coopération.

Cette coopération trouve son terrain d'élection dans le domaine juridique et social. C'est celui de la convention dont il vous est demandé, après l'Assemblée Nationale, d'autoriser l'approbation.

Sa conclusion est le résultat d'une procédure complexe.

Un projet a, tout d'abord, été élaboré par des experts du Comité européen pour les problèmes criminels, créé en 1957 par le Conseil des Ministres, avec pour mission de « préparer et mettre en œuvre le plan d'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la prévention du crime et du traitement des délinquants ».

Le texte, adopté par le Conseil des Ministres, a été soumis à la signature des Etats membres le 30 novembre 1964.

Les gouvernements de la République fédérale allemande, d'Autriche, de Belgique, du Danemark, de France, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas et de Turquie l'ont signé mais ne l'ont pas encore ratifié.

Ce n'est pourtant que trois mois après le dépôt du troisième instrument de ratification auprès du secrétaire général du Conseil de l'Europe que la convention pourra entrer en vigueur. La France est le premier pays à envisager cette ratification. Encore, l'assortit-elle de réserves qui en diminuent la portée.

Le titre de la Convention est suffisamment explicite de ses buts ; le préambule précise davantage encore l'intention des signataires.

L'objectif essentiel est, afin de tendre à une union plus étroite, de coopérer dans la lutte contre la criminalité en facilitant autant qu'il est possible le reclassement des condamnés et leur amendement. A cette fin, il est prévu pour toute décision émanant d'un Etat-partie, d'assurer sur le territoire des autres, la surveillance des délinquants

condamnés ou libérés sous condition et la mise à exécution de la sanction dans le cas où les conditions prescrites ne seraient pas satisfaites.

Ces objectifs importants sont réalisés par diverses procédures mais le caractère novateur de celles-ci risque d'en diminuer finalement la portée.

## I. — Objectifs et modalités.

### A. — LES OBJECTIFS : LA COOPÉRATION

La convention organise un système de coopération en ce qui concerne l'exécution sur le territoire de l'une des parties contractantes des mesures conditionnelles, concomitantes des condamnations prononcées par les juridictions d'une autre partie ou postérieures à ces condamnations.

Ces mesures existent dans tout système pénal. Elles permettent de personnaliser la peine, de favoriser le reclassement social du délinquant et d'alléger finalement les charges financières de toute administration pénitentiaire.

En France, figurent parmi ces mesures, le sursis simple, le sursis avec mise à l'épreuve et la libération conditionnelle.

Ces trois modalités impliquent l'existence d'un contrôle et d'une surveillance. Les autorités peuvent les exercer sans difficulté à l'égard de leurs propres nationaux résidents. Les problèmes pratiques et théoriques naissent lorsqu'il s'agit d'étrangers ou de nationaux vivant dans un autre pays.

En conséquence, les tribunaux hésitent le plus souvent à accorder à ces personnes le bénéfice de ces mesures, estimant que leur application en l'état actuel du droit ne pourra être effective ; ils ont tendance à renoncer à les prescrire.

La convention qui vous est proposée tend donc à établir entre les Etats-parties un système réciproque de surveillance et d'exécution.

## B. — LES MODALITÉS

A cet effet, le texte prévoit un système d'une grande souplesse : il offre à l'Etat sur le territoire duquel a été prononcée la condamnation trois possibilités différentes dont la portée est très variable :

— la première laisse à l'Etat requérant toute sa souveraineté ; en effet, s'il peut demander à l'Etat où réside le délinquant d'assurer la surveillance de celui-ci, il demeure seul à pouvoir constater l'amendement du condamné ou à prendre les mesures nécessaires en vue de l'exécution de sa peine ;

— la seconde va plus loin ; elle permet à l'Etat requérant de charger l'Etat d'accueil de procéder à l'exécution de la peine ; l'Etat requérant cependant est seul compétent pour révoquer la mesure conditionnelle.

— enfin, et c'est là l'innovation quasi révolutionnaire de la convention, l'Etat requérant pourrait se dessaisir entièrement et faire seulement connaître à l'Etat requis la condamnation dont il demande l'entière application. En ce cas, l'Etat requis adapte la peine à sa propre législation pénale, comme si elle avait été prononcée par ses propres tribunaux et en assure l'exécution.

## II. — La portée.

Les dernières formules sont extrêmement nouvelles en droit international privé. Elles aboutissent en effet à un dessaisissement d'un Etat au bénéfice d'un autre, en ce qui concerne ses propres ressortissants.

Si, théoriquement, elles présentent un grand intérêt et un grand avantage, les difficultés pratiques qu'elles suscitent peuvent provoquer quelques hésitations à les accepter. C'est pourquoi le Gouvernement français a estimé ne pouvoir souscrire qu'à la première des solutions. Il est à prévoir que les Etats étrangers calqueront leur attitude sur celle de notre pays.

La convention autorise ces réserves eu égard aux problèmes pratiques qui peuvent résulter de ces dispositions.

L'exposé des motifs du projet fait état, à ce sujet, d'une part de l'absence d'harmonisation et du défaut d'équivalence des peines

prononcées à l'étranger et exécutées sur notre territoire, qui affecteraient le principe de légalité des peines qui demeure dans notre pays une garantie traditionnelle pour l'individu.

Il souligne, d'autre part, que serait en cause également l'exercice du droit de grâce reconnu au Chef de l'Etat.

L'Etat français se bornera donc à appliquer au condamné, conformément à notre loi, les mesures de surveillance qui accompagnent la condamnation prononcée à l'étranger et à rendre compte à l'Etat requérant de la conduite du délinquant, tant au cours du délai d'épreuve qu'à son terme.

Dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée Nationale, M. de Grailly a approuvé l'attitude du Gouvernement, tout en soulignant qu'à l'objectif ambitieux correspondait une application restreinte. Il a exprimé à la tribune l'espoir que la raison invoquée par les pouvoirs publics, à savoir l'absence d'harmonie, tendra peu à peu à s'atténuer. Le Conseil de l'Europe exerce en ce domaine une tâche essentielle et efficace.

Votre commission regrette cependant que le Gouvernement n'ait pas jugé bon d'accepter la convention dans son intégralité. L'abandon de souveraineté qu'elle entraîne semble bien se justifier lorsqu'il s'agit d'un but humanitaire.

Toutes précautions sont prises dans le texte pour éviter qu'un Etat soit obligé d'appliquer des sanctions qui ne seraient pas encourues selon sa propre législation. Il serait en effet regrettable qu'un Etat soit tenu de faire exécuter des peines qu'il n'aurait pu, en vertu de sa législation propre, infliger à ses nationaux.

Mais ce n'est pas le cas en raison des dispositions de l'article 19 qui prévoit que le condamné ne peut voir sa situation aggravée dans l'Etat où il se trouve ni être traité plus rigoureusement que ne le seraient les nationaux de l'Etat où il a fixé sa résidence.

Par contre, la portée du titre II se trouvera limitée puisqu'elle aboutira seulement à permettre l'information de l'Etat requérant en laissant à ce dernier le soin d'en tirer les conséquences, ce qu'il ne pourra faire que par une procédure d'extradition.

Les dispositions du titre IV sont plus contestables et peuvent provoquer quelques difficultés en raison de l'application dans un pays de dispositions pénales qui peuvent ne pas correspondre à celles qui sont en vigueur dans sa législation. Mais entre nations européennes, les législations pénales ne sont guère différentes.

Il reste que l'article 38 qui prévoit que l'adhésion des Etats peut être limitée à certaines dispositions de la Convention, stipule également que les réserves ainsi faites pourront être à l'avenir retirées en tout ou en partie.

Le souhait de votre commission est que le Gouvernement, après l'épreuve de la mise en route partielle de la Convention, entre par la suite dans la voie de l'extension.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale qui est ainsi rédigé :

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention européenne du 30 novembre 1964 concernant la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir les documents annexés au n° 365 (Assemblée Nationale, 3<sup>e</sup> législature).