

N° 9

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 octobre 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant la ratification d'un Accord entre la République française et la République d'Autriche additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (ensemble une Annexe),

Par M. Michel CRUCIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Menard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean-Bernard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caidaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Séant : 370 (1983-1984).

Traité et conventions. — Autriche.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : Un accord bilatéral franco-autrichien du 18 novembre 1983, additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959	3
PREMIÈRE PARTIE. — LA GENÈSE DE L'ACCORD : LA CONVENTION EUROPÉENNE DU 20 AVRIL 1959	4
A. — L'économie générale de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale	4
1°) <i>L'étendue de l'entraide</i>	4
a) <i>Le principe</i>	4
b) <i>Des exceptions au principe</i>	4
2°) <i>La nature de l'entraide</i>	4
a) <i>Les commissions rogatoires</i>	5
b) <i>Les autres formes d'entraide</i>	5
3°) <i>La procédure de l'entraide</i>	5
B. — L'application de la convention européenne	6
1°) <i>La mise en œuvre de la convention européenne</i>	6
2°) <i>Les extensions de la convention : les accords additionnels bilatéraux</i>	6
a) <i>La convention franco-allemande du 24 octobre 1974</i>	6
b) <i>L'accord franco-autrichien du 18 novembre 1983</i>	7
SECONDE PARTIE : LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD ADDITIONNEL FRANCO-AUTRICHIEN	8
A. — L'extension du champ d'application de la convention	8
1°) <i>L'élargissement de l'obligation d'entraide</i>	8
2°) <i>Le cas des infractions fiscales</i>	9
B. — Les précisions et compléments apportés à la convention européenne	9
1°) <i>Les conditions de forme et de fond dans lesquelles est accordée l'entraide judiciaire</i>	9
2°) <i>Deuxième point : l'article 8 sur le transfèrement des détenus</i>	10
3°) <i>Troisième disposition : l'article 13 sur la dénonciation aux fins de poursuite</i>	11
4°) <i>Une série de dispositions diverses</i>	11
LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR	12
1°) <i>Le texte proposé est d'abord parfaitement compatible et demeure dans le cadre de la convention européenne</i>	12
2°) <i>En second lieu, le présent instrument international est conforme à la Constitution et au principe de la souveraineté nationale</i>	12
3°) <i>Enfin, dernière remarque, l'accord additionnel franco-autrichien donne l'occasion d'interroger le Gouvernement sur l'état des projets européens de coopération judiciaire en matière pénale</i>	13
LES CONCLUSIONS FAVORABLES du rapporteur et de la Commission	14

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser la ratification de l'accord franco-autrichien signé à Paris, le 18 novembre 1983, additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Rappelons qu'aux termes de cette convention européenne, signée à Strasbourg le 20 avril 1959 dans le cadre du Conseil de l'Europe, les États contractants s'accordent l'aide judiciaire la plus large en matière pénale, afin que les infractions soient instruites et jugées dans les conditions les meilleures et les plus rapides.

La France a signé la convention le 28 avril 1961 ; après l'autorisation parlementaire résultant de la loi du 30 décembre 1966, les instruments de ratification ont été déposés le 23 mai 1967. L'Autriche, pour sa part, a ratifié la convention le 2 octobre 1968.

L'accord additionnel qui nous est proposé aujourd'hui fait application des dispositions de l'article 26 de la convention de 1959 qui prévoit la possibilité pour « les parties contractantes de conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux en vue de compléter les dispositions de la convention ou de faciliter l'application de ses principes ».

Il s'agit donc en l'espèce d'un accord « inter se », conclu entre deux États parties, la France et l'Autriche pour permettre une certaine extension, dans les relations bilatérales, du champ d'application de la convention multilatérale et pour faciliter, sur certains points particuliers, l'application de ses dispositions.

Dans ces conditions, il apparaît utile à votre rapporteur, pour éclairer le choix du Sénat sur l'accord proposé, de rappeler l'économie générale de la convention européenne de 1959 avant d'analyser les précisions apportées par l'accord additionnel franco-autrichien.

*
* *
*

PREMIÈRE PARTIE

LA GÉNÈSE DE L'ACCORD : LA CONVENTION EUROPÉENNE DU 20 AVRIL 1959

A. — L'économie générale de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

Sans qu'il soit nécessaire de revenir ici sur le détail des dispositions de la convention européenne, rappelons que ce texte de base, clef de voûte de l'entraide judiciaire pénale en Europe, crée les conditions d'une collaboration active des États en matière pénale. C'est ce que confirme le bref rappel de l'étendue, de la nature et des procédures de l'entraide prévue.

1°) *L'étendue de l'entraide* est fixée par l'article 1^{er} de la convention européenne qui énonce un engagement de principe atténué par des possibilités de dérogations.

a) *Le principe* énoncé à l'article premier de la convention de 1959 prévoit que les États contractants doivent s'accorder l'aide judiciaire mutuelle la plus large possible dans toute procédure visant les infractions dont la répression est de la compétence des autorités judiciaires de la partie requérante.

b) Cependant, *des exceptions au principe* sont prévues à l'article 2 de la convention européenne et l'entraide peut être refusée :

— si la demande se rapporte à des infractions politiques ou fiscales ;

— ou si elle entraîne une atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels du pays intéressé.

2°) *La nature de l'entraide*, lorsqu'elle est requise, est précisée par les titres II à VI de la convention de 1959.

a) *Les commissions rogatoires* fournissent le support de la forme d'entraide la plus habituelle puisqu'elles se définissent comme « les missions qu'une autorité chargée des fonctions d'instruction donne à une autre autorité d'exécuter certains actes d'information qu'elle ne veut ou ne peut accomplir elle-même ».

La Convention européenne indique en son article 3 que l'État requis s'engage à « faire exécuter, dans les formes prévues par sa législation, les commissions rogatoires relatives à une affaire pénale qui lui seront adressées par les autorités judiciaires de l'État requérant et qui ont pour objet d'accomplir des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents ».

Remarquons cependant que l'article 5 de la convention prévoit que tout État contractant peut se réserver la faculté de soumettre l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou de saisie d'objets à certaines conditions.

b) *Les autres formes d'entraide* prévues par la convention européenne sont pour l'essentiel précisées en ses titres III, IV et VI :

— la **remise de documents judiciaires** résulte en particulier de l'article 13 qui permet la communication d'extraits du casier judiciaire aux autorités judiciaires d'une partie contractante pour les besoins d'une affaire pénale ;

— le titre III traite de la **remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires** ainsi que de l'entraide relative à la **comparution de personnes** (témoins, experts et personnes poursuivies) ;

— enfin, une **procédure de dénonciation aux fins de poursuite** est instituée par l'article 21 de la convention : elle offre la possibilité à une partie contractante de demander à une autre partie d'entamer des poursuites contre un individu qui, après avoir commis une infraction dans le pays requérant, se réfugie ensuite sur le territoire du pays requis, dont il ne peut être extradé s'il possède, par exemple, la nationalité de ce dernier pays.

3°) *La procédure de l'entraide* définie par la convention, enfin, doit également être rappelée dans la mesure où elle a introduit une certaine unité dans un domaine où régnait une extrême diversité issue des législations nationales ou des conventions bilatérales.

Le titre V de la convention européenne fixe ainsi la procédure qui doit être suivie pour que les demandes d'entraide soient valables entre

les parties : l'article 15 stipule que les commissions rogatoires sont adressées par le Ministère de la Justice de la partie requérante au Ministère de la Justice de la partie requise.

Cependant, en cas d'urgence, les commissions rogatoires peuvent être adressées directement par les autorités judiciaires d'une partie aux autorités judiciaires de l'autre. Dans le cas où la transmission directe est admise, elle peut s'effectuer par l'intermédiaire d'Interpol. Enfin, l'article 19 prévoit que « tout refus d'entraide judiciaire sera motivé ».

B. — L'application de la convention européenne

1°) *La mise en oeuvre de la convention européenne*

Ainsi composée, cette convention européenne de 1959 est entrée en vigueur, pour les trois premiers pays l'ayant ratifiée, le 12 juin 1962.

Au total, le quart de siècle qui s'est — déjà — déroulé depuis l'élaboration de la convention a permis à la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe — quatorze pays — de la ratifier et de la mettre en oeuvre. Notons enfin qu'un pays — Israël — y a, de son propre chef, adhéré.

Mais la convention de 1959, par certaines de ses dispositions, pouvait s'apparenter à une convention-cadre devant servir de base à des accords bilatéraux plus précis entre parties contractantes. Ainsi ont pu être conclus des accords additionnels à la convention de 1959.

2°) *Les extensions de la convention : les accords additionnels bilatéraux*

C'est ainsi que, conformément à l'article 26 du texte de 1959, le Gouvernement français a, après sa signature en 1961, négocié et conclu deux accords bilatéraux destinés à compléter les dispositions de la convention et à faciliter l'application de ses principes.

a) *La convention franco-allemande du 24 octobre 1974*

C'est en fait à l'issue de négociations envisagées dès 1966 que la France et la RFA ont signé le 24 octobre 1974 un accord bilatéral additionnel à la convention de 1959. Cet accord, dont la ratification a été

autorisée par le Parlement français au mois de juin 1980, est entré en vigueur le 1er janvier 1981.

Destiné à garantir une réciprocité entre les Etats, comme l'exige le droit allemand, lorsque la convention se borne à donner des possibilités sans imposer d'obligations, l'accord franco-allemand vise, dans ses principales dispositions :

— à étendre le champ d'application de l'obligation d'entraide, notamment à la phase administrative de certaines procédures allemandes qui prévoient la possibilité d'appel devant les instances judiciaires ;

— et à préciser sur plusieurs points précis les conditions d'application, entre la France et l'Allemagne fédérale, de la convention européenne.

b) L'accord franco-autrichien du 18 novembre 1983

L'accord qui nous est proposé aujourd'hui répond à une démarche tout à fait comparable. Il s'inspire directement de certaines dispositions de la Convention franco-allemande de 1974. Notons aussi qu'il prend en compte également certaines extensions à la Convention de 1959 qui résultent d'un Protocole additionnel du 17 mars 1978 auquel — il faut le préciser — la France, au contraire de l'Autriche, n'a pas adhéré.

Dans son objet précis, le présent accord additionnel répond à un double souci initial du Gouvernement français, à l'origine des négociations entreprises dès 1979:

— il tend d'abord à permettre aux autorités judiciaires françaises d'obtenir l'entraide judiciaire dans des matières qui relèvent en Autriche de la compétence des autorités administratives ; en effet le champ d'application de la Convention de 1959 est restreint par une réserve autrichienne aux termes de laquelle « l'Autriche n'accordera l'entraide judiciaire que dans les procédures visant des infractions également punissables selon le droit autrichien et dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires » ;

— par ailleurs, le présent instrument tend plus largement à préciser ou compléter certains points partiellement ou insuffisamment réglés par la convention européenne.

Les dispositions proposées visent à atteindre ce double objectif.



SECONDE PARTIE

LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD ADDITIONNEL FRANCO-AUTRICHIEN

A. — L'extension du champ d'application de la Convention

1°) *L'élargissement de l'obligation d'entraide* entre la France et l'Autriche est d'abord inscrit à l'article 1er du texte proposé. Conformément à ses dispositions, l'entraide prévue par la convention européenne se trouve étendue :

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

— aux mesures relatives à l'exécution d'une peine, qu'il s'agisse du sursis, de la libération conditionnelle, de l'interruption de l'exécution ou des procédures de grâce ;

— aux procédures d'indemnisation des personnes poursuivies, détenues ou condamnées de façon injustifiée ;

— enfin, aux actions civiles jointes à une action pénale sur laquelle la juridiction saisie n'a pas définitivement statué.

L'obligation d'entraide s'applique également, aux termes de l'article 2, à diverses procédures concernant des infractions dont la répression est de la compétence, en France, d'une autorité judiciaire et en Autriche d'une autorité administrative, ces procédures étant assorties d'un contrôle juridictionnel *a posteriori* de la décision de l'autorité administrative.

Enumérées en annexe au présent accord, les procédures en question visent dix-sept catégories d'infractions. Il s'agit en particulier des infractions à la législation sur la protection des mineurs, la police des étrangers, les armes, les stupéfiants, le travail, les sociétés, la concurrence, les prix, la construction, les transactions immobilières, les transports, la protection de l'environnement, la chasse, la pêche, ainsi que de diverses infractions routières.

2°) *Le cas des infractions fiscales*, pour lesquelles la convention européenne de 1959 ne prévoit en son article 2a qu'une faculté d'entraide, est, pour sa part, traité à l'article 3 de l'accord additionnel.

Il est ainsi prévu que l'entraide sera accordée, sous certaines conditions, pour les procédures relatives aux infractions fiscales, notamment en matière d'impôts, de taxes ou de droit de douanes. En particulier, la demande d'entraide ne pourra être rejetée pour le seul motif que l'Etat requis n'impose pas, par sa législation ou sa réglementation nationales, les mêmes obligations fiscales ou douanières. La condition subordonnant l'octroi de l'entraide à la répression de l'infraction visée dans l'Etat requérant et dans l'Etat requis est considérée comme remplie dès que l'infraction punissable selon la loi du premier Etat correspond à une infraction de même nature selon la loi du second.

Ces dispositions bilatérales doivent ainsi être considérées comme complémentaires à celles de la convention européenne. La compatibilité entre les deux textes ne saurait au demeurant être discutée puisque, si la convention de 1959 prévoit la possibilité de refuser l'entraide en matière fiscale, elle n'interdit évidemment en aucune manière à l'Etat requis de décider d'accorder cette entraide.

Ainsi se trouve étendu et élargi le champ d'application de l'entraide dans les relations franco-autrichiennes. L'accord additionnel précise par ailleurs dans ce même cadre bilatéral diverses dispositions de la Convention européenne.

B. — Les précisions et compléments apportés à la convention européenne

Quatre séries de dispositions méritent d'être ici relevées.

1°) *Les conditions de forme et de fond dans lesquelles est accordée l'entraide judiciaire* sont précisées aux articles 4, 5 et 6 :

— S'agissant des demandes de **communication de pièces à conviction, dossiers ou documents**, elle ne doivent pas porter atteinte aux droits de l'Etat requis et à ceux des tiers ;

— De même, sous réserve de la législation de l'Etat requis, les **procédures de perquisitions et de saisie d'objets** ne sont possibles que lorsque l'infraction est, dans les deux Etats, de la compétence d'une

autorité judiciaire ; ces procédures sont également étendues aux infractions fiscales qui relèvent de la compétence des autorités judiciaires dans les deux Etats ou dont la poursuite est, dans l'un des deux Etats, de la compétence d'une autorité administrative.

— Enfin, en ce qui concerne **l'exécution des demandes d'entraide**, l'accord proposé autorise les autorités compétentes de l'Etat requérant et les personnes en cause à assister à l'exécution des commissions rogatoires dès lors que la législation de l'Etat requis ne s'y oppose pas, et à suggérer de poser des questions ou de prendre des mesures complémentaires.

2°) *Deuxième point* : l'article 8 de l'accord additionnel précise les dispositions de la convention européenne relatives au **transfèrement des détenus**. Il prévoit en particulier la possibilité pour l'Etat requérant de transférer à des fins de confrontation, sur le territoire de l'Etat requis, une personne qu'il détient. La mise en oeuvre de cette faculté est subordonnée à l'autorisation de ce second Etat -auquel incombe l'obligation de maintenir la personne en détention- et n'est applicable que pour les faits relevant, dans chaque pays, de la compétence des autorités judiciaires.

3°) Troisième disposition à marquer : l'accord proposé complète en son *article 13* les mesures de l'article 21 de la convention européenne sur la *dénonciation aux fins de poursuite*.

Il est précisé que l'Etat requis de poursuivre un des ses nationaux pour un crime ou un délit commis sur le territoire de l'Etat requérant, ne peut refuser la poursuite pour le motif que les faits ont été commis hors de son propre territoire. Cette procédure vise à la fois à assurer une répression effective des nationaux de l'Etat requis auteurs d'infractions dans l'Etat requérant et à éviter plusieurs poursuites ou condamnations pour les mêmes faits contre une même personne.

En ce qui concerne les infractions routières, l'Etat requis doit prendre en compte, pour leur jugement, les règles de circulation en vigueur au lieu de l'infraction.

4°) Enfin, le texte qui nous est soumis précise encore l'application, entre la France et l'Autriche, de la convention européenne par *une série de dispositions diverses* destinées à assurer une exécution plus

efficace des demandes d'entraide et à permettre des échanges d'informations plus complets entre les deux pays.

Relevons à cet égard l'article 14 qui prévoit, au moins une fois par an, l'échange entre les ministres de la justice des deux pays des avis de condamnation concernant les ressortissants de l'autre partie ; et l'article 16 qui dispose qu'à la demande de l'autre Etat, le ministère de la Justice de chaque Partie doit fournir à l'autre toutes les informations requises sur le droit pénal et la procédure pénale en vigueur dans cet Etat.

Notons enfin que l'instrument international proposé, conclu pour une durée illimitée, peut être dénoncé, selon des formes classiques, par notification écrite prenant effet six mois plus tard.



LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR

Ainsi présenté, l'accord additionnel franco-autrichien à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale inspire à votre rapporteur trois séries de commentaires.

1°) Le texte proposé est d'abord parfaitement compatible et demeure dans le cadre de la convention européenne

En particulier, les dispositions de l'article 3 concernant l'octroi de l'entraide judiciaire pour les procédures relatives aux infractions fiscales ne sont pas plus contraires à l'article 2 de la convention de 1959 que ne l'étaient les dispositions homothétiques contenues dans l'accord franco-allemand du 24 octobre 1974. Elles permettent simplement de compléter et de préciser, en les assouplissant, les conditions de mise en oeuvre, entre la France et l'Autriche, de la convention européenne.

Ces dispositions s'inscrivent au contraire très exactement dans l'esprit et dans la lettre de la convention de 1959 : dans son esprit, qui est naturellement de favoriser, autant que faire se peut et dans le respect de la souveraineté de chaque Etat, l'entraide judiciaire entre les Parties ; dans sa lettre aussi, l'accord additionnel faisant strictement application de l'alinéa 3 de l'article 26 du texte de 1959 en vue de « compléter les dispositions de la convention » et de « faciliter l'application de ces principes ».

2°) En second lieu, le présent instrument international est -selon votre rapporteur- conforme à la Constitution et au principe de la souveraineté nationale

Il suffit de rappeler ici deux textes :

— l'article 2 de la Convention de 1959, tout d'abord, qui dispose que l'entraide judiciaire pourra être refusée en particulier si la demande se rapporte à des infractions considérées comme des infractions politiques ou connexes à des infractions politiques ou « si la Partie requise estime que l'exécution de la demande est de nature à porter

atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays » : l'accord additionnel franco-autrichien laisse en effet subsister toutes ces dispositions ;

— par ailleurs, la décision du Conseil constitutionnel du 17 juillet 1980, statuant — à la demande de plus de 60 députés communistes — sur la convention franco-allemande de 1974, dont le présent accord s'inspire directement, a clairement et définitivement démontré la constitutionnalité des dispositions proposées.

3°) Enfin, dernière remarque. L'accord additionnel franco-autrichien donne l'occasion d'interroger le Gouvernement sur l'état des projets européens de coopération judiciaire en matière pénale.

Certes, la Convention proposée, de portée plus modeste, ne présente aucun lien direct avec les projets successifs d'espace judiciaire européen. Elle ne s'en inscrit pas moins dans un processus destiné à rendre plus efficaces les procédures pénales internationales, particulièrement en Europe, dans le respect de la souveraineté des Etats.

Votre rapporteur souhaite donc proposer à la commission de saisir cette opportunité pour interroger le Gouvernement sur les perspectives et sur ses intentions en la matière, en particulier sur deux points :

— l'état d'avancement des initiatives prises par le Gouvernement français en vue d'une part de la création d'une cour pénale européenne, d'autre part de la conclusion d'une convention européenne d'extradition ;

— et le maintien du refus du Gouvernement français de proposer la ratification de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

•
• •

Les conclusions favorables du rapporteur et de la Commission

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 3 octobre 1984, vous propose d'émettre un **avis favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de l'accord franco-autrichien du 18 novembre 1983 additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.**

*
* *
*

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée la ratification d'un Accord entre la République française et la République d'Autriche additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 (ensemble une Annexe), signé à Paris le 18 novembre 1983 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 370 (1983-1984).