

N° 363

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1989

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 d'une convention d'entraide judiciaire en matière civile entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie,

Par M. Louis JUNG,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Bécart, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cosmé-Brissac, Michel Crucis, André Delelia, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hautocloque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonon, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 296 (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : une convention d'entraide judiciaire en matière civile signée le 18 janvier 1989 à Sofia avec la Bulgarie, seul pays de l'Est avec lequel la France n'avait pas conclu d'accord en la matière	5
PREMIERE PARTIE : L'ECONOMIE GENERALE DE LA CONVENTION DU 18 JANVIER 1989 : UN INSTRUMENT BILATERAL CLASSIQUE EN MATIERE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE	7
A. - L'analyse des dispositions de la convention franco-bulgare	7
1° L'accès à la justice	7
2° La transmission et la remise des actes	8
3° Les commissions rogatoires	8
4° La reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires ou arbitrales	9
5° Les autres dispositions de la convention	10
B - Les observations de votre rapporteur	10
1° L'aboutissement partiel de très anciennes négociations	10
2° Un texte qui s'inscrit dans un vaste mouvement conventionnel	11
3° Une convention qui vient combler un vide juridique et dont la portée technique ne doit pas être sous-estimée	12
SECONDE PARTIE : LA SITUATION ACTUELLE EN BULGARIE ET LE RESSERREMENT DES RELATIONS ENTRE PARIS ET SOFIA DANS LE CADRE DE LA RELANCE DES RELATIONS DE LA FRANCE AVEC LES PAYS SOCIALISTES EUROPEENS	15
A.- La Bulgarie à l'heure de la "glasnost" et de la "perestroïka" : les limites du changement et des réformes	15
1° La situation politique	15
2° La situation économique	16

B. - Les relations bilatérales entre la France et la Bulgarie	17
1° Les relations politiques entre Paris et Sofia : une amélioration s'inscrivant dans le cadre de la relance de nos relations avec les pays socialistes européens	17
2° Des échanges économiques et commerciaux excédentaires mais très modestes	18
Les conclusions de votre rapporteur et de la commission	19

Monsieur le Ministre,

Le présent projet de loi tend à autoriser la ratification d'une convention bilatérale d'entraide judiciaire en matière civile entre la France et la Bulgarie, signée à Sofia le 18 janvier 1989 à l'occasion de la visite du Président de la République en Bulgarie.

De facture classique, cette convention apparaît d'emblée d'autant plus opportune que la Bulgarie demeure, à ce jour, le seul pays d'Europe de l'Est avec lequel notre pays n'ait pas conclu d'accord d'entraide judiciaire, et que la Bulgarie n'a pas ratifié les conventions multilatérales d'entraide judiciaire élaborées par la conférence de La Haye sur le droit international privé.

Votre rapporteur vous propose donc d'analyser les dispositions de la convention du 18 janvier 1989 avant de saisir, comme il est d'usage, l'examen de cette convention bilatérale pour donner quelque coup de projecteur sur la situation actuelle en Bulgarie et sur les relations et les échanges franco-bulgares.

•

• •

- PREMIERE PARTIE -

.....

**L'ECONOMIE GENERALE DE LA CONVENTION DU
18 JANVIER 1989 : UN INSTRUMENT BILATERAL
CLASSIQUE EN MATIERE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE
CIVILE**

.....

A - L'analyse des dispositions de la convention franco-bulgare

La convention du 18 janvier 1989, qui traite en 27 articles des divers aspects usuels de l'entraide judiciaire en matière civile, définit, en son article 1er, son champ d'application : le droit civil, le droit de la famille -qui ne relève pas en droit bulgare du droit civil-, et le droit commercial. L'entraide judiciaire doit s'organiser par l'intermédiaire des ministères de la justice des deux pays qui sont désignés -de façon classique- comme "autorités centrales" et dont l'intervention est gratuite.

Le présent accord reprend ensuite de manière classique, dans ses cinq premiers chapitres, les domaines principaux de l'entraide judiciaire civile.

1°) - L'accès à la justice

Le chapitre I de la convention (articles 2 à 6) pose le principe du libre accès à la justice de l'autre Etat des ressortissants, personnes physiques ou personnes morales, d'un des deux Etats contractants. Le défaut de résidence dans le pays ne

saurait, en particulier, justifier à leur égard aucune caution ou dépôt pour garantir les frais de procédure.

Ils bénéficient également, sans condition de résidence, de la même manière que les ressortissants de l'autre partie, de l'assistance judiciaire. Cette assistance judiciaire, obtenue dans un Etat, est accordée automatiquement dans l'autre lorsqu'il s'agit d'y faire reconnaître et exécuter une décision obtenue dans le premier Etat.

2°) - La transmission et la remise des actes

Les règles relatives à la notification des actes judiciaires ou extrajudiciaires résultent pour leur part du chapitre II de la convention (articles 7 à 10). Les demandes de notification sont adressées par l'autorité requérante -en France par les Parquets- à l'autorité centrale de l'autre Etat. Celle-ci choisit la forme de la remise de l'acte qu'elle estime la plus appropriée.

Cette entraide, gratuite, n'exclut pas les notifications postales ou consulaires ni la faculté pour toute personne intéressée de faire procéder à ses frais à la signification ou à la notification d'un acte dans l'autre Etat, selon la législation de cet Etat.

3°) - Les commissions rogatoires

Les dispositions relatives à la transmission et à l'exécution des commissions rogatoires, auxquelles les autorités judiciaires d'un des deux Etats peuvent recourir pour demander à celles de l'autre Etat de procéder à certaines mesures d'instruction, figurent ensuite au chapitre III (articles 11 à 17).

Transmises par l'intermédiaire des autorités centrales, les commissions rogatoires doivent s'effectuer conformément à la législation de l'Etat requis. Il peut toutefois être demandé

l'application d'une forme spéciale compatible avec les usages et la législation de cet Etat.

Conformément aux dispositions usuelles en la matière, l'exécution de la commission rogatoire peut être refusée si elle n'entre pas dans les attributions des autorités judiciaires de l'Etat requis ou si ces dernières la jugent de nature à porter atteinte à sa souveraineté ou à l'ordre public.

L'exécution des commissions rogatoires ne peut enfin donner lieu au remboursement d'aucuns frais, à l'exception des indemnités payées aux experts et des frais résultant d'une forme spéciale demandée par l'Etat requérant.

4°) - La reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires ou arbitrales

Le chapitre IV de la convention (articles 18 à 22) prévoit la reconnaissance et l'exécution par les autorités judiciaires d'un Etat des décisions rendues en matière civile, familiale ou commerciale par celles de l'autre Etat. Cet exequatur vise aussi les dommages et intérêts accordés à la partie civile par les juridictions pénales.

Conformément aux règles usuelles dans les conventions d'entraide judiciaire, la procédure de reconnaissance et d'exécution est régie par la loi de l'Etat requis et le juge ne se livre à aucun examen au fond de la décision étrangère qui lui est soumise : il se contente de vérifier la compétence de la juridiction, la loi appliquée, le respect des droits de la défense et la non contrariété à l'ordre public. Si la décision étrangère doit être définitive, elle peut toutefois, en matière d'obligations alimentaires et en matière de droit de garde ou de droit de visite d'un mineur, faire l'objet d'un recours dans l'Etat d'origine.

5°) - Les autres dispositions usuelles de la convention

Les autres dispositions de la convention n'appellent de votre rapporteur que de brefs commentaires. Le chapitre V (articles 23 à 25) comporte trois dispositions classiques : la dispense de légalisation ou de toute formalité analogue des actes publics de chacun des deux Etats qui doivent être produits dans l'autre Etat ; la communication sans frais des actes d'état civil concernant les ressortissants des deux Etats ; enfin, l'échange d'informations entre les autorités centrales des deux Etats sur le droit et la jurisprudence.

Le chapitre VI (articles 26 et 27) comporte enfin des clauses finales usuelles quant à l'entrée en vigueur et la possibilité de dénonciation -avec un préavis de six mois- de la présente convention.

*

* *

B - Les observations de votre rapporteur

Ces dispositions de la convention franco-bulgare du 18 janvier 1989 appellent trois observations principales de votre rapporteur qui marquent, à ses yeux, l'opportunité de son approbation.

1°) - L'aboutissement partiel de très anciennes négociations

Cette convention marque d'abord l'aboutissement de très anciennes négociations entre la France et la Bulgarie puisqu'elles avaient débuté dès ... 1911 ! Interrompues par le premier conflit mondial, elles ne furent reprises qu'en 1974 pour aboutir au paraphe d'une convention le 27 mars 1976. Ce n'est toutefois qu'après une reprise des négociations au début de cette année -dans la perspective de la visite du Président de la République à Sofia les 18 et 19 janvier 1989- que la convention d'entraide judiciaire en matière civile fut finalement signée. S'il n'existe pas de différence de fond entre la présente convention et celle paraphée en 1976, les dernières discussions ont permis de restructurer l'accord, de rendre sa présentation plus cohérente, et de moderniser la rédaction de certains articles.

Il convient toutefois de relever que l'aboutissement des conversations franco-bulgares n'est que partiel dans la mesure où les autorités françaises souhaitaient conclure, parallèlement à cet accord en matière civile, une convention en matière pénale et d'extradition. Les négociations entreprises en ce sens ont toutefois échoué sur les conditions de refus d'extradition lorsque l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée est considérée comme une infraction politique et n'ont pu, à ce jour, déboucher sur la conclusion d'un accord bilatéral.

2°) - Un texte qui s'inscrit dans un vaste mouvement conventionnel

En tant que telle, la présente convention d'entraide judiciaire en matière civile s'inscrit néanmoins dans un vaste mouvement conventionnel, puisque la France a déjà conclu une quarantaine d'accords bilatéraux de même nature -dans des domaines plus ou moins vastes- ayant pour objet d'organiser une coopération judiciaire en matière civile.

Des conventions analogues avaient en particulier déjà été signées avec tous les pays d'Europe de l'Est, à l'exception de la Bulgarie. C'est ainsi que la convention conclue le 30 janvier 1987 avec la République démocratique allemande est similaire à la présente convention à l'exception de la reconnaissance et de

l'exécution des décisions judiciaires qui sont limitées à celles rendues en matière d'obligations alimentaires envers les enfants.

L'accord franco-bulgare revêt même une importance particulière dans la mesure où la Bulgarie n'a ratifié, à la différence de la France, aucune des conventions multilatérales d'entraide judiciaire élaborées par la conférence de La Haye de droit international privé (notamment la convention du 15 novembre 1965 sur la signification et la notification des actes civils et commerciaux, la convention du 18 mars 1970 sur l'obtention des preuves à l'étranger, et la convention du 25 octobre 1980 tendant à faciliter l'accès international à la justice).

3°) - Une convention qui vient combler un vide juridique et dont la portée technique ne doit pas être sous-estimée

La présente convention vient ainsi combler un vide juridique dans les relations entre la France et la Bulgarie en matière d'entraide judiciaire. C'est ainsi que les ressortissants français pourront bénéficier de l'assistance judiciaire en Bulgarie et réciproquement. Les commissions rogatoires seront transmises par l'intermédiaire des ministères de la justice avec obligation de suivi, et non plus par la voie diplomatique qui n'entraîne aucune obligation juridique d'exécution. Les actes publics établis sur le territoire d'un des deux Etats seront dispensés de légalisation pour être produits sur le territoire de l'autre Etat. Enfin, il est prévu un échange d'informations réciproques sur le droit et la jurisprudence de chaque pays.

En dépit de sa nature technique, la portée de cette convention ne doit pas être mésestimée. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le nombre d'actes annuels potentiellement concernés par la convention peut être évalué à une quarantaine. On a ainsi dénombré en 1988 31 actes adressés en Bulgarie par la voie diplomatique, tandis que la France a reçu de la part de la Bulgarie neuf demandes de notification.

Le présent accord d'entraide judiciaire vient ainsi s'inscrire à l'actif des relations bilatérales franco-bulgares dont votre rapporteur a jugé utile de rappeler ici les caractéristiques après un bref rappel de la situation actuelle en Bulgarie.

*

* *

- SECONDE PARTIE -

**LA SITUATION ACTUELLE EN BULGARIE ET LE
RESSERREMENT DES RELATIONS ENTRE PARIS ET
SOFIA DANS LE CADRE DE LA RELANCE DES RELATIONS
DE LA FRANCE AVEC LES PAYS SOCIALISTES
EUROPEENS**

**A - La Bulgarie à l'heure de la "glasnost" et de la "perestroïka" :
les limites du changement et des réformes**

1°) - La situation politique

Si la Bulgarie s'est lancée, à la suite de l'Union soviétique dont elle est traditionnellement l'un des alliés les plus proches, dans des projets ambitieux de restructuration, multiples mais parfois contradictoires, les réformes annoncées, bien qu'appelées à couvrir tous les domaines de la société, n'ont été à ce jour suivies que de peu de résultats concrets sur le plan économique et demeurent limitées dans le domaine politique.

La situation intérieure bulgare reste marquée, malgré les rumeurs périodiques sur son départ, par la permanence d'un homme, M. Todor Jivkov, au pouvoir depuis 1954, ce qui fait de lui le doyen des hommes politiques au pouvoir en Europe de l'Est. M. Jivkov dirige depuis cette date le Parti communiste bulgare, a cumulé de 1962 à 1971 les fonctions de Premier secrétaire du Parti avec celles du président du Conseil des ministres, et est, depuis juillet 1971, à la fois chef du parti et de l'Etat.

Le régime bulgare a su rendre impossible, jusqu'à présent, la constitution d'un mouvement de dissidence organisé. Il convient toutefois de relever, dans la dernière période :

- l'apparition en 1987 d'une "association indépendante pour la défense des droits de l'homme" -dont les principaux responsables sont assignés à résidence ;
- la création récente d'un "club de soutien à la transparence et à la restructuration bulgares" ;
- et la montée de tensions liées aux problèmes des minorités et à la politique de "bulgarisation " des citoyens bulgares d'origine turque qui constituent plus de 10% de la population du pays.

La politique étrangère de la Bulgarie reste par ailleurs caractérisée par un alignement quasi-systématique sur les thèses de Moscou, tandis que la Bulgarie poursuit son intégration dans le COMECON (Conseil d'aide économique mutuelle) dans le cadre duquel elle réalise près de 80% de ses échanges commerciaux. La Bulgarie tente toutefois de concilier cet alignement avec le développement de relations privilégiées avec certaines régions du monde : les Balkans, le monde arabe, et certains pays occidentaux. On notera en particulier, sur ce dernier point, l'importance de la coopération avec l'Allemagne fédérale (premier fournisseur et premier client occidental de la Bulgarie, avec un volume d'échanges six fois supérieur aux échanges franco-bulgares), mais aussi avec l'Italie.

2°) - La situation économique

Ce besoin accru de coopération avec les pays occidentaux est naturellement fondé sur les besoins d'investissements et de technologie liés à la situation économique de la Bulgarie.

En dépit d'une certaine reprise de la croissance (+ 5,3% en 1987), l'économie bulgare, après les faibles résultats enregistrés en 1985, a à peine retrouvé son niveau de production de 1984. Parmi les problèmes auxquels est confrontée l'économie bulgare, trois méritent tout particulièrement d'être relevés :

- la lenteur de la mise en oeuvre des réformes économiques annoncées depuis plusieurs années mais dont les résultats ne se font guère sentir alors qu'elles sont rendues plus nécessaires encore par les médiocres performances économiques, ainsi que par les critiques soviétiques quant à l'insuffisante qualité des produits livrés ;

- l'inégalité des résultats sectoriels, et en particulier les mauvaises performances de l'agriculture, liées notamment à la réduction des emblavures, la faiblesse des prix agricoles n'incitant pas à l'accroissement de la production ;

- enfin, un début de détérioration de la situation financière du pays - jusque-là très saine - illustrée par le triplement de la dette entre 1984 et 1987, un important déficit commercial avec les pays développés, et la baisse des exportations bulgares.

*

* *

B - Les relations bilatérales entre la France et la Bulgarie

1°) - Les relations politiques entre Paris et Sofia : une amélioration s'inscrivant dans le cadre de la relance de nos relations avec les pays socialistes européens

La visite du Président de la République en Bulgarie, en janvier dernier - à l'occasion de laquelle fut signée la convention qui fait l'objet du présent projet de loi -, a permis de relancer les relations bilatérales entre Paris et Sofia. La multiplication des contacts, notamment ministériels, entre les deux pays, depuis le début de l'année, illustre cette volonté de porter les relations franco-bulgares à un niveau supérieur.

Cette politique répond, du côté français, à la volonté de notre pays d'être plus présent, en particulier sur le plan économique, dans un pays où la concurrence ouest-allemande, mais aussi italienne ou autrichienne, se fait de plus en plus vive. La France souhaite aussi aider la Bulgarie à développer ses relations avec les pays ouest-

européens et à mieux s'insérer dans la vie économique internationale - en particulier par son entrée au GATT.

Sur le plan culturel, enfin, domaine dans lequel la France se félicite de l'appui apporté par les autorités bulgares à la diffusion du français, la France espère une attitude positive de la Bulgarie dans le règlement de la "donation Batolov" -immeuble légué à l'Etat français que notre pays souhaite utiliser pour établir un centre culturel à Sofia.

Cette volonté de revitalisation des relations bilatérales franco-bulgares s'inscrit, plus généralement, dans la politique française faisant de la relance de nos relations avec les pays socialistes d'Europe une des priorités de l'action diplomatique actuelle, illustrée par les visites successives du Chef de l'Etat dans ces pays - à l'exception de la Roumanie -. Cette réactivation vise tout à la fois :

- à renforcer la présence, notamment économique, de la France dans cette partie de l'Europe avec laquelle nos relations, traditionnellement étroites, se sont souvent distendues ;
- à favoriser les évolutions en cours, à des degrés divers, dans ces pays - comme en Pologne ou en Hongrie - vers plus de démocratie et de pluralisme ;
- et, enfin, à long terme, à oeuvrer au rapprochement des peuples du continent européen, divisés depuis le dernier conflit mondial.

2°) - Des échanges économiques et commerciaux excédentaires mais très modestes

Cette relance des relations franco-bulgares doit aussi trouver sa traduction sur le plan économique et commercial. Les échanges entre les deux pays demeurent en effet très modestes.

Si la balance commerciale bilatérale dégage, depuis de longues années, un solde positif en faveur de la France (de l'ordre de 900 millions de francs en 1988), notre part de marché en Bulgarie demeure très faible parmi les partenaires occidentaux de ce pays

178 environ) loin derrière l'Allemagne fédérale (plus de 300). Cette part est le résultat en cela même que celle-ci était d'environ 82 en 1954 et que la France est passée en vingt ans du 7e au 17e rang parmi les porteurs de monnaies occidentales de la Bulgarie.

Quant à notre excédent commercial, que les autorités Bulgares souhaitent naturellement réduire, il demeure très en deça de celui enregistré par la R.F.A., l'Autriche ou même le Japon.

Il nous apparaît donc à faire pour rattraper le terrain perdu, les possibilités de coopération substantielles devraient être exploitées dans des domaines importants tels que les télécommunications, l'agro-alimentaire, le nucléaire civil, la chimie, ainsi que les industries liées au tourisme.

Le renforcement général des liens entre les deux pays, les travaux de la commission mixte bilatérale, la signature d'un accord de protection réciproque des investissements illustreront la volonté affirmée des pouvoirs publics français d'y parvenir.

•
• •

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission

Tous les bénéfices de vos observations votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré, ont été les seconds du 7 juin 1973, vous proposent, adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention d'échange de monnaies en matière civile signée entre la France et la Bulgarie le 19 janvier 1973.

•
• •

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière civile entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire de Bulgarie (ensemble une annexe), signée à Sofia le 18 janvier 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi⁽¹⁾.

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 294 (1989-1990).