

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Aux Voeux prononcés à l'Assemblée nationale, le 9 octobre 1991

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un accord entre les États membres des Communautés européennes relatif à la transmission des procédures répressives.

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Allières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Albouche, Jacques Genton, secrétaires ; Paul Alder, Jean-Luc Beart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Bouquetel, André Boyer, Michel Caldagias, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse-Bressac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Ester, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteboque ; MM. Marcel Henry, André Jarrot, Lucus Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Jean-Luc Melançon, Claude Mont, Jean Nathe, Paul d'Ornano, Michel Pomatowski, Robert Poutillon, Roger Poudouson, André Rouvière, Robert Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Volquin.

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2037 - 2117 et T.A. 196

Senat : 397 - 1990 - 1991

Traites et conventions.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I - L'ÉLABORATION DE LA CONVENTION | 6 |
| 1. Les débuts difficiles de la coopération communautaire en matière judiciaire | 6 |
| 2. La relance de 1985 | 8 |
| 3. Les négociations | 9 |
| II - ANALYSE DE LA CONVENTION | 9 |
| 1. Champ d'application | 9 |
| <i>a) Le principe</i> | 9 |
| <i>b) L'exception</i> | 9 |
| 2. Les stipulations de l'accord | 10 |
| <i>a) Le principe de la transmission des procédures repressives</i> | 10 |
| <i>b) La compétence de l'Etat requis pour l'exercice des poursuites</i> | 10 |
| <i>c) Le caractère facultatif de la transmission</i> | 11 |
| <i>d) La possibilité pour l'Etat requis de prendre des mesures provisoires</i> | 11 |
| 3. Les dispositions finales | 11 |
| <i>a) Entrée en vigueur de l'accord</i> | 11 |
| <i>b) Articulation de l'accord avec la convention de Schengen</i> | 12 |
| LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR | 12 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 13 |

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation par la France de l'accord entre les Etats membres des Communautés européennes relatif à la transmission des procédures répressives, ouvert à la signature, à Rome, le 6 novembre 1990.

Cette convention doit permettre à la justice d'un Etat membre, compétente pour exercer des poursuites pénales, de saisir la justice d'un autre Etat de la Communauté lorsqu'elle paraît mieux à même de diligenter la procédure et de parvenir à un jugement.

Après avoir fait un bref historique des débuts de la coopération communautaire en matière judiciaire, votre rapporteur exposera les conditions dans lesquelles se sont déroulées les négociations de l'accord avant d'analyser son contenu.

I - L'ÉLABORATION DE LA CONVENTION

1. Les débuts de la coopération communautaire en matière judiciaire : l'échec de l'espace judiciaire européen

L'idée de mettre en oeuvre une coopération judiciaire entre les États membres de la Communauté est née de la multiplication des actes de terrorisme, notamment en Italie et en République fédérale d'Allemagne, au milieu des années soixante-dix.

Elle s'est traduite concrètement, pour la première fois, par l'adoption d'une déclaration officielle lors du **conseil européen de La Haye** des 12 et 13 juillet 1976. Cette déclaration :

condamnait les prises d'otages quels que soient leurs mobiles ;

soulignait la nécessité d'une coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme ;

- faisait état de la décision des États membres d'élaborer une convention aux termes de laquelle ils s'engageraient à traduire devant les tribunaux ou à extraditer les auteurs de prises d'otages ;

- prévoyait d'élargir cette coopération à d'autres actes de violence grave.

Un groupe de travail ad hoc, composé de hauts fonctionnaires, fut créé pour élaborer les mesures nécessaires à l'application des décisions du conseil.

Le concept même "d'espace judiciaire européen" est apparu lors du **conseil européen de Bruxelles** les 5 et 6 décembre 1977 à l'initiative du Président de la République française. Repris par l'ensemble des États membres de la Communauté, il témoignait de la volonté d'organiser une nouvelle formule de coopération visant à lutter contre l'expansion de crimes particulièrement graves.

Cinq mois plus tard, les 7 et 8 avril 1978, le **conseil européen de Copenhague** se réunissait après l'enlèvement du président Aldo Moro et l'assassinat de son escorte.

Dans sa déclaration finale, il précisait: *-Il a été convenu que les ministres compétents renforceront leur coopération et présenteront le plus rapidement possible les conclusions au sujet des propositions faites au vu de la création d'une espace judiciaire européen.*

Les travaux du groupe ad hoc permirent de présenter un avant-projet d'accord aux **ministres de la justice des États de la Communauté**. Ceux-ci se réunirent le 10 octobre 1978 à Luxembourg pour l'examiner et se mirent d'accord notamment sur les recommandations suivantes :

«Sur la base des décisions du conseil européen des 13 juillet 1976 et 7 avril 1978, (les ministres de la justice des États membres de la Communauté) :

1. Sont convenus d'ouvrir à la signature l'accord entre les États membres des communautés européennes relatif à l'application de la convention européenne pour la répression du terrorisme,

2. Invitent les États membres à signer et ratifier cette convention dès que possible,

3. Chargent le groupe de travail de hauts fonctionnaires,

- de poursuivre l'examen des questions en connexion avec la création de "l'espace judiciaire européen",

- de continuer en priorité l'examen de l'avant-projet français de convention d'extradition générale comme premier pas vers la création d'un "espace judiciaire européen" et de veiller notamment à cet égard à la compatibilité de cet avant-projet avec l'accord entre les États membres des Communautés européennes relatif à l'application de la convention européenne pour la lutte contre le terrorisme,

- d'aborder ensuite, comme deuxième pas, les problèmes relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale, au transfert de détenus, à la transmission des poursuites pénales ainsi qu'à la valeur internationale des jugements en matière pénale,

- d'examiner notamment, en cette occasion, dans quelle mesure et dans quels domaines du droit pénal des arrangements entre les neuf pourraient permettre d'obtenir une amélioration par rapport aux arrangements européens déjà existants et

- d'organiser leurs travaux, dans toute la mesure du possible, de façon à ce qu'un rapport sur les résultats de ces travaux

puisse être soumis aux ministres de la justice des Communautés européennes dans un délai de six mois .

Le texte de l'accord, préparé par le groupe ad hoc de hauts fonctionnaires, concernant l'application entre les États membres des Communautés européennes de la convention européenne pour la répression du terrorisme est joint en annexe au présent message

Le but de cet accord est d'appliquer la convention de Strasbourg dans le contexte des neuf. Il le fait de façon à rendre celle-ci compatible avec les dispositions constitutionnelles de certains États membres

De fait, les travaux relatifs à "l'espace judiciaire européen" n'allèrent pas beaucoup plus loin.

Une convention de coopération en matière pénale destinée à fixer des règles uniformes d'extradition fut élaborée. Cependant, l'opposition des Pays Bas fit obstacle à sa signature prévue pour le 19 juin 1980.

Cet échec poussa la France à refuser de son côté, elle, de ratifier l'accord de Dublin contre le terrorisme signé le 7 décembre 1979. Elle soumettait en effet sa ratification à la condition préalable de la signature par les neuf de la convention communautaire sur la coopération pénale.

2. La relance de la coopération judiciaire

L'Italie, qui assurait alors la présidence des Communautés, prit l'initiative, en 1985, de relancer la coopération en matière pénale ininterrompue après l'échec de 1980.

Un "groupe ad hoc de coopération judiciaire" relevant de la coopération politique européenne fut ainsi créé, avec pour mission d'élaborer les conventions nécessaires au renforcement de la coopération communautaire dans le domaine judiciaire. Les travaux portèrent sur le projet de convention relative à l'application du principe "ne bis in idem".

Ils concernèrent, par ailleurs, à la suite d'une initiative prise par la France en 1989 lorsqu'elle assurait la présidence des Communautés, la transmission des procédures répressives. Le présent accord est issu de ces travaux.

3. Les négociations

La principale difficulté apparue au cours des négociations a concerné le champ d'application de l'accord.

En effet, l'accord doit s'appliquer non seulement aux infractions pénales, mais aussi aux infractions administratives ou aux infractions à des règlements d'ordre, susceptibles de recours devant une instance juridictionnelle. Cela conduit à prévoir la possibilité pour les États membres d'exclure certaines infractions du champ d'application de l'accord.

Une autre difficulté a résulté de la volonté de l'un des États-membres de pouvoir appliquer les stipulations d'autres accords conclus dans d'autres enceintes - Conseil de l'Europe, Benelux - traitant de la même matière. L'article 15-1 de l'accord fait droit à cette demande.

II - ANALYSE DE LA CONVENTION

1. Champ d'application

a) Principe

L'accord s'applique :

- aux infractions pénales ;

- aux infractions administratives ou aux infractions à des règlements d'ordre, passibles d'une sanction pécuniaire pourvu qu'elles puissent faire l'objet d'un recours juridictionnel (art. 1-1).

b) Exception

Toutefois, chaque partie a la possibilité d'exclure, par déclaration, certaines infractions du champ d'application de l'accord (art. 1-2).

De fait, la France n'a pas souhaité étendre le mécanisme de la transmission des procédures répressives à toutes les infractions à des règlements d'ordre. Aussi n'a-t-elle formulé une déclaration visant à éviter d'étendre le mécanisme purement pénal de la transmission à des actes qui, au regard du droit français, ne sont passibles que de sanctions administratives à tout niveau du processus de prononcé de la sanction (comme le droit de la concurrence, par exemple), passibles de recours devant une juridiction civile ou administrative.

Par ailleurs, la transmission ne peut avoir lieu que si le fait dont la poursuite est demandée constitue une infraction en cas de commission dans l'Etat requis (art. 3-1).

2. Les stipulations de l'accord

a) Le principe de la transmission des procédures répressives est posé par l'article 2 de l'accord qui stipule :

« Tout Etat membre compétent en vertu de sa législation pour poursuivre une infraction peut adresser une demande de poursuite à l'Etat membre dont le prévenu a la nationalité, à l'Etat membre où se trouve le prévenu ou à l'Etat membre où le prévenu a sa résidence habituelle. »

b) La compétence de l'Etat requis pour l'exercice des poursuites est établie par l'article 4 de l'accord

Cela dispense de prévoir une loi interne instituant cette compétence.

Une fois que l'Etat requis a accepté la demande de poursuite, l'Etat requérant doit cesser d'exercer sa poursuite. Cependant, celui-ci retrouve sa compétence si l'Etat requis, après avoir pris la décision de mettre fin aux poursuites, l'informe que cette décision ne fait pas obstacle à la reprise des poursuites (art. 7).

Il faut souhaiter que les Etats n'omettent pas de procéder à cette information. Une négligence en la matière aurait pour effet d'empêcher l'Etat requérant de retrouver sa compétence alors même que le prévenu ne serait plus l'objet de poursuite par l'Etat requis.

c) Le caractère facultatif de la transmission est clairement affirmé par l'article 6 de l'accord qui stipule -L'Etat requis apprécie s'il y a lieu de donner suite à la demande et il en informe sans retard l'Etat requérant. - Cela présente l'intérêt de préserver la souveraineté des Etats parties.

d) La possibilité pour l'Etat requis de prendre des mesures provisoires est reconnue à l'article 9 de l'accord sous certaines conditions.

3. Les dispositions finales

a) Entree en vigueur de l'accord

L'accord entrera en vigueur 90 jours après le dépôt des instruments de ratification par tous les Etats membres de la Communauté à la date de l'ouverture à la signature (art. 16-2).

Toutefois, en attendant l'entrée en vigueur de l'accord, chaque Etat membre aura la faculté de prévoir sa mise en oeuvre anticipée au moyen de déclarations ou d'accords bilatéraux (art. 16-3). La France a l'intention de faire une telle déclaration. Attendre une ratification unanime avait en effet pour conséquence négative de retarder de façon considérable l'application de l'accord.

A ce jour, sept Etats ont signé l'accord : la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie et le Portugal. En revanche, l'Irlande et le Royaume-Uni ne l'ont pas signé en raison de difficultés dues à leur législation en matière de procédure pénale. La République fédérale d'Allemagne, quant à elle, a indiqué qu'elle devait, préalablement à sa signature, consulter les Länder.

Aucun Etat de la Communauté n'a encore, à ce jour, ratifié l'accord.

b) Articulation de l'accord avec la convention de Schengen

La convention d'application de l'accord de Schengen ne concerne, à ses articles 67, 68 et 69, que la transmission de l'exécution des jugements répressifs. Son ambition est donc moindre que celle de l'accord qui s'applique à l'ensemble des procédures répressives et d'ores et déjà signé par sept pays sur les douze de la Communauté.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

L'accord du 6 novembre 1990 présente l'avantage de prévenir le risque d'impunité pour des infractions auxquelles ne peut être appliquée la procédure d'extradition.

Il constitue un élément bien concret de la coopération judiciaire à l'échelle de la Communauté.

Votre rapporteur vous propose donc d'émettre un avis favorable à son adoption.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des **Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées** a examiné le présent projet de loi lors de sa séance du 9 octobre 1991.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Michel d'Aillières** a considéré que cet accord constituerait une avancée intéressante pour la construction d'une Europe de la justice.

Votre commission a alors conclu à l'adoption du présent projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre les États membres des Communautés européennes relatif à la transmission des procédures répressives, fait à Rome le 6 novembre 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi ⁽¹⁾

(1) Voir document AN n° 2037