

N° 11

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

---

Annexe au procès verbal de la séance du 19 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'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention entre les États membres des communautés européennes relative à l'application du principe ne bis in idem.*

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Senateur

---

*1. Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanort, président, Michel d'Andunot, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents, Jean Garcia, Guy Cabanac, Michel Alouch, Jacques Gutton, secrétaires ; Pierre Albry, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amedée Bouqueref, André Boyer, Michel Caldagues, Jean-Paul Chambriard, Michel Chaury, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Gise-Brisac, Michel Crocus, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golbet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lacroix, Edouard Le Jeune, Max Lepage, Philippe Madrelle, Michel Maurin, Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Nataf, Paul d'Ornano, Michel Poniakowski, Robert Portillon, Roger Poudouson, André Rouvière, Robert Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Volpquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 99-12 - 2036-2118-11-A-197

Senat : 398-1990-1991

---

Traites et conventions.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b>	3
<b>I - L'ELABORATION DE LA CONVENTION</b>	4
1. Genèse de la convention	4
2. Les négociations	4
<b>II - LA CONVENTION RELATIVE A L'APPLICATION DU PRINCIPÉ "NE BIS IN IDEM"</b>	6
1. La règle du "ne bis in idem"	6
2. Les exceptions à la règle	7
3. Le principe de déduction des sanctions en cas de non application de la règle "ne bis in idem"	8
4. Echanges d'informations	8
5. Les clauses finales	8
<i>a) Entrée en vigueur</i>	8
<i>b) Articulation avec la convention de Schengen</i>	9
<b>Les conclusions de votre rapporteur</b>	9
<b>Examen en commission</b>	9

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation par la France de la convention entre les Etats membres des Communautés européennes, ouvert à la signature, à Bruxelles le 25 mai 1987.

Cette convention doit permettre d'éviter qu'une personne condamnée dans un Etat membre ne le soit à nouveau, pour les mêmes faits, dans un autre Etat membre.

Votre rapporteur présentera brièvement les conditions d'élaboration de la convention avant d'analyser son contenu.

## **I - L'ELABORATION DE LA CONVENTION**

Votre rapporteur ne reviendra pas sur l'historique de la coopération communautaire en matière judiciaire. Il l'a étudié dans son rapport relatif à l'accord sur la transmission des procédures repressives (1) auquel il se permet de renvoyer.

### **1. La genèse de la convention**

Les premiers travaux du "groupe ad hoc de coopération judiciaire", créé en 1985 dans le cadre de la coopération politique européenne, ont porté sur le projet de convention relative à l'application du principe "ne bis in idem". Ce projet dû à l'initiative de l'Italie, qui assurait alors la présidence de la Communauté, est à l'origine de la présente convention.

### **2. Les négociations**

Les principales difficultés de la négociation ont porté sur les cas, visés aux articles 2 et 3 de la convention, où les Etats peuvent refuser d'appliquer le principe "ne bis in idem" et ainsi conserver leur droit de poursuivre certaines infractions. En définitive, les négociateurs sont tombés d'accord pour considérer que ces infractions devaient demeurer des exceptions et, par conséquent, être limitativement énumérées.

Des divergences sont aussi apparues à propos des clauses finales relatives à l'entrée en vigueur de la convention. Deux thèses s'opposaient. Pour certains Etats membres dont notre pays, il convenait de favoriser une simultanéité d'engagements des pays de la Communauté vis à vis des conventions européennes. D'autres Etats, parmi lesquels le Royaume Uni, plaidaient pour une plus grande liberté quant à l'adhésion à ces instruments. Le contenu de l'article 6 de la convention qui prévoit une entrée en vigueur après ratification

par tous les Etats membres en même temps que la possibilité pour chaque Etat de déclarer que la convention est applicable à son égard avant même son entrée en vigueur constitue un compromis entre ces deux thèses.

Enfin, l'article 8 de la convention -qui permet à un Etat, par déclaration, d'étendre l'application de la convention à tout territoire dont il assure les relations internationales ou pour lequel il est habilité à stipuler- a suscité des difficultés entre le Royaume-Uni et l'Espagne à propos de l'isthme de Gibraltar. Cette opposition qui se retrouvait alors sur de nombreux dossiers a d'ailleurs, dans un premier temps, conduit la France à ne pas signer la convention. Il lui paraissait utile de favoriser une solution négociée de ce litige sans en influencer l'issue. Cependant, si des solutions ponctuelles à ce litige ont pu être trouvées, aucune solution générale n'a pu être dégagée. L'Espagne ne s'étant toutefois pas opposé à l'adoption de la convention, et celle-ci paraissant nécessaire dans la perspective de l'instauration de la libre circulation au sein de la Communauté, le Gouvernement français a, dans un second temps, pris la décision de la signer en 1990, soit trois ans après son ouverture à la signature le 25 mai 1987.

## II - LA CONVENTION RELATIVE A L'APPLICATION DU PRINCIPLE "NE BIS IN IDEM"

### 1. La règle du "ne bis in idem"

Le principe "ne bis in idem" est pose par l'article premier de la convention. Une personne definitivement jugee dans un Etat membre ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie dans un autre Etat membre à condition que la sanction :

- ait été subie
- soit en cours d'exécution
- ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'Etat de condamnation.

En droit français, le principe "ne bis in idem" figure à l'article 692 du Code de Procédure pénale. Il s'applique aux cas visés aux articles :

- 689 1 (crime commis par un étranger à l'étranger à l'encontre d'un Français)

- 689 2, 689 3, 689 4, 689 5 (application des cas de "compétence universelle" - qui permet aux Etats autres que l'Etat dont le territoire a été le cadre de l'infraction et sans qu'il soit tenu compte de la nationalité du coupable, d'exercer leur compétence pénale - prévus par plusieurs conventions internationales ratifiées par la France : convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1989, convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, convention sur la protection physique des matières nucléaires du 3 mars 1980)

- 690 (complicité en France d'un crime ou d'un délit commis à l'étranger si le fait est prévu par la loi étrangère et la loi française et s'il a été constaté par une décision définitive d'une juridiction étrangère)

## 2. Les exceptions à la règle

Un Etat membre pourra déclarer, au moment de la ratification, qu'il n'appliquera pas la règle "ne bis in idem" dans l'un ou plusieurs de cas suivants :

- Les faits visés par le jugement ont eu lieu, en tout ou partie sur son territoire. Cependant, le principe "ne bis in idem" doit s'appliquer si les faits ont eu lieu en partie sur son territoire et en partie sur le territoire de l'Etat membre où le jugement a été rendu (art. 2 1a),

- Les faits visés par le jugement étranger constituent une infraction contre la sûreté ou d'autres intérêts essentiels de cet Etat membre (art. 2 1b),

- Les faits visés par le jugement étranger ont été commis par un fonctionnaire de cet Etat membre en violation des obligations de sa charge (art. 2 1c).

Toutefois, la règle "ne bis in idem" s'appliquera obligatoirement si, pour les faits visés par le jugement étranger, l'Etat membre concerné a demandé la poursuite à l'autre Etat membre ou accorde l'extradition.

Mettant à profit le droit que lui donne l'article 2 1, la France envisage de faire deux déclarations concernant le champ d'application de la convention. La première tendra à maintenir la compétence des tribunaux français lorsque les faits examinés par le juge étranger auront été commis en tout ou partie sur le territoire de la République. Il s'agit du respect du principe fondamental de la territorialité du droit pénal. Comme nous l'avons vu, le code de procédure pénale n'admet l'application du principe "ne bis in idem" que pour les infractions commises en dehors du territoire de la République (art. 689, 689 1, 689 2, 689 3, 689 4, 690 du CPP).

La seconde déclaration vise à établir, conformément à l'article 694 du Code de procédure pénale, la compétence des juridictions françaises pour "un crime ou un délit attentatoire à la sûreté de l'Etat ou de contrefaçon du sceau de l'Etat, de monnaies nationales ayant cours, ou de crime contre des agents ou des locaux diplomatiques ou consulaires français" commis hors de France, par un

étranger ou un Français ; en France, par un complice français ou étranger. De tels faits touchent en effet à la souveraineté nationale.

### 3. Le principe de déduction des sanctions au cas de non application de la règle "ne bis in idem"

Lorsque la règle "ne bis in idem" ne s'applique pas, toute peine privative de liberté et toute autre peine, si la législation nationale le permet, subie dans un Etat membre doit être déduite d'une éventuelle autre peine infligée dans un autre Etat membre pour les mêmes faits (art. 32).

### 4. Echanges d'informations

L'article 4 permet aux Etats membres d'échanger des renseignements visant à déterminer si une personne déjà condamnée et à nouveau accusée n'est pas susceptible de bénéficier de l'application de la règle "ne bis in idem".

En ce qui concerne la France, ce sera le bureau de l'entraide répressive internationale au ministère de la justice qui sera habilité à recevoir ces renseignements.

### 5. Clauses finales

#### *a) Entrée en vigueur*

La convention doit entrer en vigueur 90 jours après sa ratification par tous les Etats de la Communauté. Cependant, chaque Etat pourra, avant son entrée en vigueur, qui nécessitera un certain délai, déclarer que la convention est applicable à son égard dans ses rapports avec les Etats qui auront fait la même déclaration (art. 6.3).

**La France compte faire une telle déclaration, à l'instar du Danemark et de l'Italie.**

*b) Articulation avec la convention de Schengen*

La rédaction de la présente convention est, en fait, identique à celle des articles de la convention de Schengen relatifs à l'application du principe "ne bis in idem" (art. 54 à 58). De ce fait, les États parties à la convention de Schengen, qui ne ratifieraient pas la convention communautaire devraient néanmoins appliquer le principe "ne bis in idem".

\*

\* \*

**Les conclusions de votre rapporteur**

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur conclut à l'adoption du présent projet de loi afin d'autoriser l'approbation de la convention entre les États membres des communautés européennes relative à l'application du principe "ne bis in idem" du 25 mai 1987.

**EXAMEN EN COMMISSION**

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

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Michel d'Aillières s'est interrogé sur la promptitude du Gouvernement à vouloir faire approuver cette convention.

La commission a alors conclu à l'adoption de ce projet de loi.

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre les Etats membres des communautés européennes relative à l'application du principe "ne bis in idem", faite à Bruxelles le 25 mai 1987, signée par la France le 11 juillet 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir document A N n° 2036