

N° 348

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 1993.

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 d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco,

Par M. Bernard GUYOMARD,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 122, 214 et T.A. 6.

Sénat : 339 (1992-1993).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I - LES OBJECTIFS DE LA CONVENTION : METTRE À JOUR DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DÉSORMAIS OBSOLÈTES	4
A - Les relations extraditionnelles entre la France et Monaco à ce jour : un texte ancien et incomplet	4
B - Intégrer les principales novations intervenues dans le droit extraditionnel	4
C - Nécessité de prendre en compte les nouvelles formes de criminalité	5
II - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION	7
A - Les conditions posées à la recevabilité de la demande d'extradition	7
B - Les conditions à un éventuel refus de l'extradition	8
a) Le cas de refus "de droit"	8
b) Les hypothèses d'un refus facultatif	9
c) L'application de la décision d'extradition	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	11
PROJET DE LOI	12

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser l'approbation d'une convention d'extradition, signée entre la Principauté de Monaco et la France, le 11 mai 1992.

Les dispositions de la convention se fondent sur les accords les plus récents passés en la matière et qui s'inspirent tous des principes élaborés dans le cadre de la convention européenne d'extradition, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 13 décembre 1957.

En l'espece, cette nouvelle convention bilatérale permettra d'actualiser et de moderniser les relations extraditionnelles existant entre la Principauté et la France, qui se fondaient jusqu'à ce jour sur des textes anciens empêchant la prise en compte des formes nouvelles de criminalité.

Après avoir analysé les objectifs de l'accord, votre rapporteur en détaillera le dispositif, au demeurant fort classique.

I - LES OBJECTIFS DE LA CONVENTION : METTRE À JOUR DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DÉSORMAIS OBSOLÈTES

A - Les relations extraditionnelles entre la France et Monaco à ce jour : un texte ancien et incomplet

C'est à ce jour la convention franco-monégasque du 8 juillet 1876 qui régit les conditions d'extradition entre les deux pays. Il est apparu nécessaire de refondre cet instrument, dont les principales dispositions n'étaient plus en harmonie avec le nouveau droit de l'extradition, tel qu'il ressort de la législation française de 1927 ou encore des autres conventions du même type conclues aujourd'hui.

C'est pourquoi, à l'initiative de la Principauté, des négociations s'engagèrent dès 1987 entre les deux pays. Après un mois de négociations en juin 1991, l'accord aujourd'hui soumis à notre examen fut signé à Monaco le 11 mai 1992. Le texte, en abrogeant l'ancien accord de 1876 se propose, d'une part, d'intégrer les principales novations juridiques intervenues en matière d'extradition et de prendre en compte les nouvelles formes de criminalité, d'autre part.

B - Intégrer les principales novations intervenues dans le droit extraditionnel

- la première novation de la présente convention concerne le champ d'application de l'extradition.

La convention de 1876 déterminait une liste de délits ou de crimes, susceptibles d'entraîner l'extradition des individus qui avaient été condamnés, poursuivis, mis en détention ou en accusation comme auteurs ou complices de ces actes.

Cette approche s'est vite avérée assez restrictive, les auteurs de certains délits ou crimes ne pouvaient être extradés au motif que les actes délictueux qu'ils avaient commis ne figuraient pas

sur cette liste, alors même que leur gravité pouvait être égale ou supérieure à celle des crimes et délits figurant sur la liste.

C'est pourquoi les dernières conventions intervenues ont adopté un autre système, fondé sur le quantum de la faute encourue. Votre rapporteur détaille dans une seconde partie les dispositions de la convention prises en application de ce principe.

- les autres apports des récentes conventions, dont s'inspire très largement le texte présentement soumis à notre examen, concernent les motifs de refus d'extradition, qui sont élargis, et l'accroissement du délai de transmission de la demande extraditoire. Par ailleurs, les modalités de remise de la personne sont précisées, de même que des tempéraments sont apportés à la règle de la spécialité, qui veut que la personne remise ne puisse être poursuivie que pour des faits pour lesquels l'extradition a été accordée.

C - Nécessité de prendre en compte les nouvelles formes de criminalité

Le système de la liste qui était en vigueur dans la convention de 1876 ne prenait pas en compte les nouvelles méthodes d'organisation criminelle, en particulier les associations de malfaiteurs, et surtout le blanchiment des produits du crime et du trafic des stupéfiants. Elle ne permettait pas également de couvrir par exemple le domaine de la fraude informatique, voire des infractions à l'environnement.

La possibilité d'intégrer les activités liées au trafic des stupéfiants, notamment via les activités de blanchiment des produits financiers qu'il génère, prend un relief particulier dans le cadre du présent texte, dans la mesure où la Principauté a été placée récemment sous le feu des projecteurs sur le sujet du blanchiment de l'argent de la drogue et de l'implantation des milieux mafieux.

A la suite du rapport parlementaire (1) qui a mis en relief cet aspect de certaines activités financières se déroulant dans la

Principauté, un certain nombre d'initiatives ont été prises de part et d'autre.

Les autorités monégasques ont élaboré un projet de loi qui, conformément à la convention de Vienne de 1988 sur la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, considère l'activité du blanchiment d'argent comme une infraction pénale.

Par ailleurs, une coopération bilatérale en la matière a été lancée, qui concernera :

- un projet de convention entre, d'une part, l'organisme dépendant du ministère de l'Economie et des Finances chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent (Tracfin) et le gouvernement monégasque d'autre part.**
- l'éventualité d'impliquer la Commission bancaire dans le contrôle des règles de vigilance en Principauté.**
- une harmonisation croissante des deux législations concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux.**

L'influence des réseaux mafieux est intimement liée à l'activité de blanchiment des capitaux pour lequel le rapport précité considèrerait que la Principauté, compte tenu de ses règles bancaires, constituait "un lieu particulièrement recherché par les opérateurs ayant des capitaux à blanchir".

Il semble que si la coopération, dans ce domaine de la détection d'éventuels réseaux mafieux implantés à Monaco, se déroule dans des conditions satisfaisantes, il faut souligner que jusqu'à maintenant, cette collaboration ne fait que répondre aux initiatives de notre ministère de l'Intérieur et n'est pas encore le résultat d'initiatives monégasques. Sur cet aspect des relations bilatérales, une implication plus grande des autorités de la Principauté serait de nature à conférer à l'action commune contre les délits de blanchiment de capitaux sa pleine dimension.

Pour conclure ce bref exposé sur l'environnement dans lequel s'insère cette convention franco-monégasque, il faut rappeler que tant le système judiciaire que les forces de police judiciaire de la

Principauté sont étroitement calqués, quant à leur organisation respective, sur le modèle français. A tel point d'ailleurs que le corps judiciaire monégasque est essentiellement composé de magistrats français détachés, et que les fonctionnaires de police locaux sont également des Français détachés.

II - LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

Comme votre rapporteur vient de le rappeler, l'objet de cette convention consiste à mettre à jour les conditions juridiques de base conduisant à ce que chacun des Etats s'engage "à se livrer réciproquement (...) toute personne qui, se trouvant sur le territoire de l'un des deux Etats, est poursuivie pour une infraction ou recherchée aux fins d'exécution d'une peine par les autorités de l'autre Etat" (article 1er).

Sur cette base, votre rapporteur examinera successivement les conditions posées à la demande d'extradition et à son acceptation, les motifs possibles à un éventuel refus d'extradition, enfin les modalités d'application de la décision d'extradition.

A - Les conditions posées à la recevabilité de la demande d'extradition

Si la personne est poursuivie pour une infraction, première hypothèse, l'extradition est accordée pour des crimes ou des délits punis par la législation des deux Etats, d'une peine privative de liberté d'au moins deux ans. Si la personne est recherchée aux fins d'exécution d'une peine, il faut que ce soit pour des condamnations prononcées par les tribunaux de l'Etat requérant à une peine privative de liberté d'au moins quatre mois, sous réserve que l'une des infractions commises soit punie "par la législation de l'Etat requis" à une peine privative de liberté d'au moins un an (article 2).

Si la personne est recherchée sur la base de plusieurs faits distincts (article 3), mais dont certains ne réuniraient pas les

conditions précitées, il est prévu que l'Etat requis pourra également - mais il pourra aussi ne pas le faire- accorder l'extradition.

Enfin, en ce qui concerne les infractions en matière de taxes ou d'impôts, la procédure est particulière : l'extradition pourra être accordée, mais après examen au cas par cas, par échange de lettres entre les deux gouvernements. Cette disposition a pour objet de préserver les droits des ministères compétents en matière financière, soucieux de recouvrer leurs éventuelles créances avant l'extradition possible de l'individu débiteur.

B - Les conditions à un éventuel refus de l'extradition

La convention prévoit deux catégories de conditions a un refus d'accorder une extradition : le refus de droit et le refus facultatif.

a) Les cas de refus "de droit"

Ceux-ci sont au nombre de sept :

L'extradition est refusée :

- si l'infraction qui génère la demande revêt un caractère politique. Ne sera pas qualifié comme tel tout attentat à la vie d'un chef d'Etat ou d'un membre de sa famille.
- si la demande d'extradition traduit objectivement l'intention, de la part de l'Etat requérant, de punir ou poursuivre une personne sur la base de "sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques", ou si la situation de cette personne "risque d'être aggravée" pour l'une ou l'autre de ces raisons.
- lorsque l'infraction concerne une violation des obligations militaires.
- lorsque la personne visée a déjà fait l'objet, dans l'Etat requis, d'un jugement définitif de condamnation ou d'acquiescement, pour l'infraction justifiant la demande.
- lorsque la prescription de l'action publique ou de la peine est acquise d'après la législation de l'Etat requis.

- lorsque l'infraction a été amnistiée dans l'un ou l'autre des deux Etats, sous réserve que l'Etat requis ait été, de par sa législation interne, compétent pour exercer la poursuite pénale de l'infraction amnistiée.

- enfin l'extradition est refusée si la personne réclamée a la nationalité de l'Etat requis. Toutefois, dans cette hypothèse, celui-ci devra, à la demande de l'Etat requérant "soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale".

b) Les hypothèses d'un refus facultatif

Elles sont au nombre de cinq :

- si c'est un étranger à l'Etat requérant qui a commis l'infraction et si celle-ci a eu lieu en dehors de son territoire, à condition que dans un tel cas et pour la même infraction, la législation de l'Etat requis n'autorise pas la poursuite pénale.

- si l'auteur de l'infraction qui fait l'objet de la demande fait l'objet de poursuites dans l'Etat requis ou que ses autorités judiciaires ont décidé de mettre fin aux poursuites.

- si la personne visée a fait pour la même infraction l'objet d'un jugement définitif -acquiescement ou condamnation- dans un Etat tiers.

- si l'infraction a été commise, en tout ou partie, sur le territoire de l'Etat requis.

- si des considérations humanitaires sont susceptibles d'être prises en compte.

La convention prévoit les cas particuliers aboutissant à modifier la nature de l'incrimination ayant justifié l'extradition, après que celle-ci ait été opérée :

Elle précise en premier lieu qu'une personne extradée ne saurait faire l'objet de poursuites, de jugement ou de privation de liberté pour des faits *antérieurs à la remise* de cette personne par l'Etat requis et qui s'avèreraient *sans lien avec le ou les faits ayant justifié l'extradition* (article 5).

Toutefois des exceptions à ce principe général sont prévues :

- si l'Etat qui avait accordé l'extradition donne son accord ; si la personne extradée, dans les 30 jours suivant son élargissement définitif, est demeurée sur le territoire de l'Etat qui avait demandé son extradition

Enfin dans l'hypothèse où une personne est demandée concurremment par plusieurs Etats, il reviendra à l'Etat requis de prendre notamment en compte la gravité relative des faits donnant lieu aux demandes, les dates de ces demandes, la nationalité de la personne et la possibilité d'une extradition ultérieure vers un autre Etat.

En second lieu, la convention stipule que si l'infraction fait l'objet d'une nouvelle qualification, la personne ne pourra être jugée sur ces nouvelles bases que si celles-ci autorisent l'extradition et visent les mêmes faits que lors de la demande initiale d'extradition.

c) L'application de la décision d'extradition

La demande d'extradition est transmise par la voie diplomatique. Formulée par écrit, elle doit comporter l'original de la décision de justice, d'un exposé des faits justifiant la demande d'extradition, d'une copie des dispositions légales applicables à l'infraction, enfin d'un signalement de la personne réclamée.

En cas d'urgence et dans l'attente de la présentation de l'extradition, l'Etat requérant peut demander que soit exécutée l'arrestation provisoire de la personne. Cette arrestation pourra prendre fin si dans un délai de 18 jours au moins et de 40 jours au plus après l'arrestation, la demande d'extradition n'a pas été effectivement formulée. Ce n'est qu'une fois parvenue la demande d'extradition que l'Etat requis procédera à nouveau à l'arrestation et à l'extradition de la personne réclamée.

On notera enfin que le pays qui a demandé et obtenu l'extradition d'une personne ne peut la livrer à l'Etat tiers sans le consentement de l'Etat requis, sauf si la personne, une fois libérée, n'a pas quitté le territoire de l'Etat qui avait demandé son extradition.

CONCLUSION

L'excellence des relations qui unissent la France à la Principauté de Monaco et la volonté partagée d'une coopération accrue et efficace contre les formes de criminalité les plus sophistiquées ne peuvent qu'inciter votre rapporteur à demander à notre Haute Assemblée de bien vouloir approuver le projet de loi qui lui est soumis.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du mercredi 9 juin 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a souligné l'incidence des problèmes fiscaux sur les relations entre la France et la Principauté.

M. Jacques Habert a rappelé l'importance de la communauté française à Monaco, celle-ci comptant 25.000 personnes. D'autre part, M. Jacques Habert a insisté également sur les problèmes liés à l'évasion fiscale dans les relations entre les deux pays. Il s'est par ailleurs étonné de la disposition prévoyant que l'extradition ne serait pas accordée pour une infraction consistant en la violation d'obligations militaires.

Le rapporteur a alors indiqué aux commissaires que cette disposition figurait dans la plupart des conventions d'extradition.

La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention relative à l'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco, signée à Monaco le 11 mai 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi (2)

(2). Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 122 (10e législature)