

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 1983.

## 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 d'une Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe d'Égypte de coopération judiciaire en matière pénale.*

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de: MM. Jean Lecanuet, président; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, vice-présidents; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, secrétaires; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarets, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spénale, Albert Voilquin.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) :** 1218, 1286 et in-8° 323.

**Sénat :** 240 (1982-1983).

---

**Traités et Conventions. — Accords en matière de justice et de droit des gens - Égypte - Justice - Procédure pénale.**

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION : Une Convention de coopération judiciaire pénale complémentaire de la Convention du même jour en matière civile, commerciale, administrative et sociale .....</b>	<b>3</b>
<b>PREMIERE PARTIE : Le contexte juridique dans lequel s'inscrit la Convention doit être examiné tant au plan international et régional qu'au plan bilatéral .....</b>	<b>4</b>
<b>A. — L'importance des Conventions liant la France en matière de coopération judiciaire pénale .....</b>	<b>4</b>
1. Le contexte régional : les Conventions avec les Etats de droit musulman .	4
2. Un contexte juridique actif au plan international .....	4
<b>B. — Le cadre juridique des relations bilatérales .....</b>	<b>5</b>
1. Un flux d'affaires limité en matière d'entraide judiciaire pénale .....	5
2. Un courant extraditionnel réduit .....	5
<b>DEUXIEME PARTIE : Des dispositions qui respectent les principes traditionnels en la matière .....</b>	<b>6</b>
<b>A. — Des dispositions classiques en matière d'entraide judiciaire pénale .....</b>	<b>6</b>
1. Les mesures de bases .....	6
2. Le renforcement des relations consulaires .....	7
<b>B. — Des dispositions conformes à la politique extraditionnelle de la France ..</b>	<b>7</b>
1. Le respect des principes traditionnels .....	8
2. Les cas de refus de l'extradition .....	8
<b>TROISIEME PARTIE : Le titre II de la Convention, relatif à l'extradition, souligne certaines exigences fondamentales guidant la position française .....</b>	<b>9</b>
<b>A. — Le respect de principes relatifs aux droits de la personne humaine .....</b>	<b>9</b>
1. Le refus des extraditions fondées sur des motifs politiques .....	9
2. Les dispositions corrélatives à l'abolition de la peine de mort en France .	10
<b>B. — Le renforcement de l'efficacité de la lutte contre la criminalité et la délinquance .....</b>	<b>10</b>
1. La lutte contre la criminalité .....	10
2. La délinquance économique et financière .....	10
<b>Les conclusions de votre Rapporteur .....</b>	<b>11</b>
<b>Les conclusions de la Commission .....</b>	<b>11</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser l'approbation d'une Convention conclue le 15 mars 1982 entre la France et l'Egypte dans le domaine de la coopération judiciaire pénale.

Cette Convention vient compléter l'entraide judiciaire entre les deux pays établie par l'accord en matière de coopération judiciaire civile, sociale, commerciale et administrative qui fait l'objet d'un projet de loi distinct. Les deux Conventions ont été signées à Paris le même jour.

La présente Convention a fait l'objet de négociations approfondies qui ont été menées au Caire du 16 au 21 février 1980 puis à Paris du 2 au 7 avril 1981 et du 30 novembre au 5 décembre 1981. Constituant le premier engagement international conclu par la France et l'Egypte en ce domaine, elle établit des règles communes dans deux matières jusqu'alors régies seulement par le droit interne : l'entraide judiciaire pénale proprement dite, et l'extradition.

Il paraît nécessaire, avant d'analyser plus précisément les dispositions de cet accord, de préciser le contexte juridique dans lequel il s'inscrit. Il conviendra enfin de souligner, particulièrement pour ce qui concerne l'extradition, certaines exigences fondamentales qui ont guidé la position française.

## PREMIÈRE PARTIE

### **LE CONTEXTE JURIDIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA CONVENTION DOIT ÊTRE PRÉCISÉ A LA FOIS SUR LE PLAN INTERNATIONAL ET RÉGIONAL ET SUR LE PLAN DES RELATIONS BILATÉRALES**

**A. — Il convient d'abord de mesurer l'importance des conventions liant la France en matière de coopération judiciaire pénale.**

*1° Au plan régional, diverses conventions ont été conclues par la France avec des Etats de droit musulman.*

C'est ainsi que, s'agissant des Etats du Maghreb, les accords en application traitent à la fois de l'entraide judiciaire pénale proprement dite et de l'extradition.

Dans le premier domaine, la France est liée par :

- le Protocole judiciaire franco-algérien du 28 août 1962 ;
- la Convention franco-marocaine du 5 octobre 1957 d'aide mutuelle judiciaire, d'exequatur et d'extradition ;
- et la Convention franco-tunisienne du 28 juin 1972 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale et à l'extradition.

De même, en matière d'extradition, la France est liée avec les mêmes pays par :

- la Convention franco-algérienne du 27 août 1964 relative à l'exequatur et à l'extradition ;
- les Conventions franco-marocaine et franco-tunisienne précitées.

La conclusion de la présente Convention ne constitue donc pas une innovation. Le choix de l'Egypte parmi les Etats musulmans du Moyen-Orient est cependant révélateur et s'explique par l'étroitesse des relations bilatérales franco-égyptiennes. Le texte proposé pourra ainsi constituer un précédent utile dans des négociations éventuelles avec d'autres pays du Moyen-Orient.

*2° La Convention s'inscrit également dans un contexte international particulièrement actif dans les matières considérées.*

C'est ainsi que de nombreuses Conventions de coopération judiciaire pénale ont été conclues par la France dans la période récente.

Il faut notamment rappeler ici la Convention d'extradition franco-autrichienne du 9 juillet 1975 et la Convention franco-hongroise du 31 juillet 1980 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale et à l'extradition, tandis que l'autorisation de ratification de l'Accord franco-canadien sur l'extradition du 9 février 1972 est actuellement en instance à l'Assemblée nationale.

Enfin, des négociations ont été entreprises avec les Etats-Unis en vue de la conclusion de conventions sur l'extradition et sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

Les Conventions liant la France en ces domaines sont donc relativement nombreuses. Mais il convient encore, pour en apprécier la portée, de préciser le cadre juridique des relations bilatérales franco-égyptiennes dans lequel s'inscrit l'accord qui vous est soumis.

### **B. — Le cadre juridique des relations bilatérales.**

La Convention proposée vise heureusement à promouvoir une coopération judiciaire pénale renforcée entre les deux Etats dans le strict respect de toutes les garanties fondamentales reconnues par le droit français, pouvant ainsi avoir valeur d'exemple. Mais la convention doit être aussi appréciée eu égard au courant judiciaire concerné. Deux constats peuvent être ici dressés :

1° *Le flux d'affaires en matière d'entraide judiciaire pénale entre les deux pays est limité.*

Ainsi, au cours de l'année 1982, sept actes judiciaires ont été envoyés aux autorités égyptiennes par les autorités françaises, le courant en sens inverse étant nul pour la même période.

Par ailleurs, pour ce qui concerne les commissions rogatoires, trois ont été envoyées de France en Egypte durant le même temps, tandis qu'une seule était adressée par les autorités égyptiennes à la France.

2° *En second lieu, le courant extraditionnel entre les deux pays est également réduit.*

Dans ce domaine de l'extradition, les autorités françaises n'ont été saisies par les autorités égyptiennes que d'une demande, laquelle est actuellement en cours d'examen.

Une telle constatation n'enlève néanmoins rien à l'intérêt des dispositions adoptées qui, dans un domaine aussi sensible que les affaires d'extraction, doivent fixer *a priori* et précisément les conditions juridiques d'une procédure par nature exceptionnelle.

## DEUXIÈME PARTIE

### DES DISPOSITIONS QUI RESPECTENT LES PRINCIPES TRADITIONNELS EN LA MATIÈRE

Il faut ici distinguer les deux titres principaux de la convention relatifs respectivement à l'entraide judiciaire pénale (titre I) et à l'extradition (titre II), tandis que le titre III contient les clauses diplomatiques habituelles.

#### A. — Des dispositions classiques en matière d'entraide judiciaire pénale.

1° *Les mesures de bases* sont formulées dans les articles 1<sup>er</sup> à 20 de la Convention. Largement conformes au schéma conventionnel fourni par la Convention européenne d'entraide judiciaire pénale du 20 avril 1959, elles fixent les modalités selon lesquelles les deux Etats se prêtent leur concours dans les procédures pénales. Trois séries de dispositions méritent d'être particulièrement relevées.

a) S'agissant du *champ d'application de l'entraide*, les articles 1<sup>er</sup> et 2 prévoient l'extension de l'entraide à toutes les infractions, à l'exclusion des infractions militaires qui ne constituent pas des infractions de droit commun. La coopération judiciaire pourra cependant être refusée dans les cas suivants :

- infractions politiques ou connexes à de telles infractions ;
- infractions en matière de taxes et impôts, de douane et de change ;
- enfin les cas dans lesquels il pourrait être porté atteinte à la souveraineté ou à des « intérêts essentiels » de l'Etat requis.

b) En ce qui concerne *la procédure applicable aux demandes d'entraide*, les articles 12 à 18 indiquent qu'elles seront adressées par le ministère de la Justice de l'Etat requérant au ministère de la Justice de l'Etat requis et renvoyées par la même voie, la langue utilisée étant celle de l'Etat requérant et tout refus d'entraide devant être motivé. Il convient de relever, à propos du rôle ainsi dévolu par de nombreux accords conventionnels au ministère français de la

Justice, que la Chancellerie voit par là augmenter ses attributions en ce domaine au fur et à mesure que le réseau de conventions d'entraide judiciaire dont se dote la France se développe.

c) Enfin, pour ce qui est de l'exécution des demandes d'entraide, les articles 3 et 6 posent le principe essentiel selon lequel elles sont exécutées conformément à la loi de l'Etat requis, tant pour les commissions rogatoires que pour la remise des actes de procédure et des décisions judiciaires.

On remarquera toutefois qu'il a été introduit à l'article 3, à la demande de la délégation égyptienne, une clause stipulant que les renseignements fournis à l'Etat requérant ne pourront être utilisés par les autorités judiciaires que dans le cadre de la procédure pour laquelle ils ont été demandés.

2° Au-delà de ces dispositions de base, les clauses relatives au renforcement des relations consulaires méritent également d'être soulignées.

A la demande de la délégation française et dans le souci de mieux assurer la protection de nos ressortissants, il a été en effet inséré un article 21 tendant à renforcer entre les deux Etats les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations consulaires à laquelle la France et l'Egypte sont parties.

Les consuls se voient ainsi reconnaître le droit d'être informés directement, dans un délai maximum de sept jours, de l'arrestation de leurs ressortissants ou de toute mesure de limitation de leur liberté personnelle. Un droit de visite auprès de ceux de ces ressortissants soumis à une mesure privative de liberté leur est également reconnu dans un délai n'excédant pas quinze jours.

Votre Rapporteur juge excellentes ces dispositions destinées à protéger nos concitoyens à l'étranger et souhaite leur extension et leur généralisation.

## **B. — Des dispositions conformes à la politique extraditionnelle de la France.**

Le titre II de la Convention, d'autre part, est particulièrement intéressant puisqu'il est relatif à l'extradition. S'agissant de la première convention d'extradition conclue par la France depuis mai 1981, elle réaffirme notamment les principes traditionnels en la matière et les cas justifiant un refus de l'extradition.

1° *Le respect des principes traditionnels*, contenus dans les accords bilatéraux de ce type et dans la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers, est notamment confirmé par les trois séries de dispositions suivantes :

a) S'agissant des *conditions de l'extradition*, il est nécessaire, pour qu'elle puisse être accordée, selon l'article 24, que les infractions qui la motivent soient punies par les lois des deux Etats d'une peine privative de liberté de deux ans au moins, ou d'une peine plus sévère, à la condition que cette dernière peine soit prévue dans l'échelle des peines de chacun des deux Etats. Ainsi se trouve notamment exclu du domaine de l'extradition toute peine inconnue dans notre système juridique.

b) En ce qui concerne les *conditions de l'arrestation provisoire* de la personne réclamée en cas d'urgence, les articles 31 et 32 disposent qu'elle ne saurait en aucun cas excéder quarante jours, dans l'attente des pièces qui doivent être produites à l'appui de la demande.

c) Enfin, l'article 38 réaffirme *le principe de la spécialité de l'extradition* qui interdit à l'Etat requérant de juger ou de détenir la personne livrée pour des faits différents de ceux ayant motivé l'extradition et antérieurs à la remise de la personne extradée.

2° Pour ce qui concerne d'autre part *les cas de refus de l'extradition*, les articles 23 et 25 à 29 disposent en particulier qu'elle ne peut être accordée dans les six hypothèses suivantes :

- si la personne réclamée est un national de l'Etat requis ;
- si l'infraction est considérée par l'Etat requis comme politique ou comme connexe à une infraction politique ;
- si une amnistie a été prononcée ;
- si l'infraction consiste dans la violation d'obligations militaires ;
- si les faits ont été jugés définitivement ou si la prescription est acquise ;
- et si les faits ont été commis en tout ou partie sur le territoire de l'Etat requis.

La Convention envisage en outre en son article 29 les conséquences de l'abolition de la peine de mort en France, soulignant ainsi certaines spécificités de la position française qu'il paraît utile de préciser.

### TROISIÈME PARTIE

## LE TITRE II DE LA CONVENTION SOULIGNE CERTAINES EXIGENCES FONDAMENTALES GUIDANT LA POSITION FRANÇAISE

A. — La première exigence touche au respect de principes relatifs aux droits de la personne humaine.

Le Gouvernement français, dans sa démarche visant au renforcement de nos relations de coopération pénale, a souhaité qu'elle passe par la conformité avec certains principes fondamentaux touchant aux droits de l'homme et au droit d'asile. C'est ce qu'a tenu à rappeler le communiqué du Conseil des ministres du 10 novembre 1982 au cours duquel fut examiné le présent projet de loi. De fait, deux dispositions de la Convention peuvent illustrer cette attitude constante de la France.

*1° Il en est ainsi du refus des extraditions fondées sur des motifs politiques.*

La partie française a en particulier tenu à ce que soit inséré un article 25 prévoyant :

— d'une part, le refus d'extradition lorsque l'infraction est considérée par l'Etat requis comme une infraction politique ou comme un fait connexe à une telle infraction ;

— d'autre part le refus d'extradition lorsque « la partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des raisons de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons ».

Il s'agit là d'une clause fondamentale permettant d'assurer le respect du droit d'asile que garantit notre Constitution.

C'est dans le même esprit que la France avait demandé, en matière d'entraide judiciaire, l'inclusion de la disposition de l'article 2 permettant le refus d'entraide si l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à son ordre public ou à ses intérêts essentiels.

2° Il faut encore situer dans le même cadre les *dispositions conventionnelles corrélatives à l'abolition de la peine de mort en France*.

Du fait de la suppression de la peine capitale dans notre pays en 1981 et de son maintien en Egypte, l'article 29 de la Convention dispose logiquement que l'extradition peut être refusée si l'infraction considérée n'est punie de la peine de mort que par la législation d'un seul des deux Etats. Le Gouvernement français affirme ainsi son attachement à l'introduction de cette clause dans toutes les conventions d'extradition.

B. — Une seconde exigence, relative au **renforcement de l'efficacité de la lutte contre la criminalité et la délinquance**, peut d'autre part être discernée comme ayant guidé la position française.

1° *La lutte contre la criminalité* passe notamment par un renforcement et une actualisation des instruments qui régissent nos relations bilatérales et internationales en la matière. Cet effort passe par un développement et un élargissement de notre réseau d'accords avec les autres Etats en matières d'entraide judiciaire pénale et d'extradition.

La présente Convention répond sur ce plan à notre attente. Il faut de même suivre avec intérêt le sort qui sera réservé aux diverses propositions tendant à renforcer la coopération pénale en Europe occidentale.

2° C'est dans ce cadre que la Convention franco-égyptienne traite de *la délinquance économique et financière*, domaine longtemps exclu des accords de coopération judiciaire en matière pénale.

De nombreuses affaires en ayant souligné la nécessité, plusieurs des Conventions d'extraditions bilatérales modernes conclues par la France prévoient que l'extradition peut être accordée en matière d'infractions fiscales, douanières ou de change lorsque les Etats contractants en ont ainsi décidé pour chaque infraction ou chaque catégorie d'infractions. De même, les Conventions d'entraide judiciaire en matière pénale prévoient une faculté d'entraide pour ces mêmes catégories d'infractions. Ainsi en est-il de la Convention qui vous est soumise, aussi bien en matière d'extradition (art. 27) qu'en matière d'entraide judiciaire (art. 2).

## LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Au terme de cette analyse, votre Rapporteur présente donc un avis favorable, sous le bénéfice des observations présentées, à l'approbation de la Convention de coopération judiciaire en matière pénale signée à Paris le 15 mars 1982 entre la France et l'Égypte.

Se félicitant de certaines de ses orientations, il vous proposera seulement de demander au Gouvernement l'élargissement de notre réseau d'accords bilatéraux de ce type dans le monde.

## LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Sous le bénéfice de ces observations, et après en avoir délibéré au cours de sa séance du 27 avril 1983, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à autoriser l'approbation de la Convention qui fait l'objet du présent projet de loi.

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)*

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe d'Égypte de coopération judiciaire en matière pénale, signée à Paris le 15 mars 1982, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1218 (7<sup>e</sup> législature).