

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 juin 1984.

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'un Accord entre la France et le Canada sur le transfèrement des détenus et la surveillance de certains condamnés (ensemble deux Echanges de lettres).

Par M. Pierre MATRAJA,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueueuc, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1997, 2079 et in-8° 582.

Sénat : 349 (1983-1984).

Traité et Conventions. — Canada

SOMMAIRE

	Pages
Introduction. – Un accord franco-canadien sur le transfèrement des détenus et la surveillance de certains condamnés signé à Ottawa le 9 février 1979 et complété par deux échanges de lettres du 30 juin 1983	3
A. – Le bien-fondé des conventions de transfèrement des détenus et de leur extension ...	4
1 ^o <i>La nécessité des accords de transfèrement</i>	4
a) Ces accords répondent d'abord à une lacune juridique de plus en plus dommageable	4
b) Ces accords répondent, sans clémence excessive, à des considérations humanitaires	4
c) Ces accords revêtent un intérêt pratique qui ne doit pas être mésestimé	5
2 ^o <i>L'extension récente de ces conventions bilatérales novatrices</i>	5
B. – Les grandes lignes du texte proposé dégagent ainsi des dispositions en voie de devenir classiques, malgré quelques mesures spécifiques	6
1 ^o <i>Des lignes directrices appelées à se généraliser</i>	6
a) Le titre premier pose les principes fondamentaux, qu'il s'agisse du transfèrement des détenus ou des mesures de surveillance	6
b) Le titre IV confirme en l'espèce les règles de procédures applicables	7
c) Enfin les titres II et III définissent les règles particulières applicables	7
2 ^o <i>Diverses dispositions spécifiques</i>	7
a) Les deux échanges de lettres signés à Paris le 30 juin 1983	8
b) L'accord franco-canadien se distingue à un double titre de la convention nous liant aux Etats-Unis	8
C. – L'amélioration toujours souhaitable de l'intensité et de la qualité des relations bilatérales franco-canadiennes	9
1 ^o <i>Les relations politiques</i>	9
2 ^o <i>Les relations économiques</i>	10
Les conclusions de votre Rapporteur et de la Commission	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'un accord conclu à Ottawa entre la France et le Canada le 9 février 1979 sur le transfèrement des détenus mais aussi sur la surveillance de certains condamnés.

Ayant rappelé que le « transfèrement » des détenus suppose, à la différence du « transfert », le consentement des condamnés, il convient de préciser que l'accord de 1979, fruit de négociations engagées dès 1977, a été complété par deux échanges de lettres signés à Paris le 30 juin 1983 destinés en particulier à lever, à la demande du Conseil d'Etat, certaines ambiguïtés contenues dans le texte initial en ce qui concerne l'exercice du droit de grâce et du droit d'amnistie.

Ajoutons que l'accord ainsi complété entrera en vigueur très rapidement si le Parlement français en autorise l'approbation, dans la mesure où, en vertu d'une loi canadienne du 17 mars 1978, la signature par le gouvernement d'Ottawa d'un accord de transfèrement des détenus vaut ratification en ce qui concerne le Canada.

Ces remarques faites, le bien-fondé de l'accord proposé peut être examiné, selon votre Rapporteur, d'un triple point de vue :

- la valeur générale des conventions de transfèrement des détenus et de leur extension actuelle ;
- les grandes lignes des dispositions du texte proposé, en voie de devenir classiques, malgré diverses mesures spécifiques ;
- enfin, l'amélioration toujours souhaitable des relations bilatérales franco-canadiennes.

A. - LE BIEN-FONDÉ DES CONVENTIONS DE TRANSFÈREMENT DES DÉTENUS ET DE LEUR EXTENSION

1° **La nécessité des accords de transfèrement** résulte, aux yeux de votre Rapporteur, de la conjonction de trois facteurs :

- ils tendent à combler un vide juridique ;
- ils répondent à des considérations humanitaires ;
- ils revêtent un intérêt pratique non négligeable.

a) Ils répondent d'abord à une lacune juridique de plus en plus dommageable.

L'objet principal de ces conventions bilatérales est en effet de permettre au ressortissant de l'un des deux Etats condamné à une peine privative de liberté dans l'autre Etat de purger sa peine dans un établissement pénitentiaire de son pays d'origine. Les dispositions juridiques en la matière étaient traditionnellement notoirement insuffisantes, sinon inexistantes. Tout au plus pouvait-on relever des clauses particulières insérées dans certains accords plus généraux, comme cela avait été le cas pour diverses conventions conclues par la France depuis le début des années 60 avec des Etats africains francophones.

Cette insuffisance juridique tendait à se faire de plus en plus durement sentir, tandis que s'accéléraient les communications et que s'intensifiaient les mouvements internationaux, multipliant les occasions potentielles de condamnation et de détention dans un pays étranger, aussi lointain soit-il.

b) Chaque jour plus nécessaires, les accords de transfèrement des détenus répondent, sans clémence excessive, à des considérations humanitaires.

S'il est clair que l'isolement par rapport au monde extra-pénitentiaire va de pair avec toute mesure de détention et si les conventions internationales n'ont pas pour objet de substituer une clémence injustifiée aux sanctions infligées par les autorités judiciaires compétentes, il va de soi que la situation d'un détenu à

l'étranger peut être excessivement pénible. Eloigné de sa famille et de ses proches, son sentiment d'isolement peut être encore accentué par des coutumes, un climat ou une langue qui lui sont étrangers.

Sans doute suffit-il de rappeler ici les **conditions d'incarcération** très sévères de certains jeunes Français condamnés, dans divers pays, notamment en Asie, pour usage ou trafic de stupéfiants pour se convaincre, dans certains cas, de l'excessive cruauté des conditions de détention.

Il faut de plus ajouter à ces considérations celles de la **réinsertion sociale** du délinquant, évidemment mieux préparée dans son Etat d'origine, s'il y bénéficie de la présence de sa famille et s'il y a sa résidence habituelle.

c) Ces accords revêtent enfin *un intérêt pratique qui ne doit pas être mésestimé.*

Rappelons ici que fin 1983, plus de 1.200 ressortissants français étaient détenus à l'étranger, dont près d'un quart pour trafic de stupéfiants et près des trois quarts pour des infractions de droit commun.

S'agissant précisément de la convention franco-canadienne qui nous est soumise, notons que l'on dénombre à ce jour 28 Français détenus au Canada et 5 Canadiens incarcérés en France, ainsi susceptibles de bénéficier des dispositions du présent accord.

2° Ainsi se trouve justifiée l'**extension récente de ces conventions bilatérales novatrices.**

L'accord franco-canadien s'inscrit en effet dans le cadre d'un **vaste mouvement conventionnel** dans lequel la France s'est engagée il y a désormais sept ou huit ans. Cet accord constitue, rappelons-le, le troisième instrument bilatéral de transfèrement des détenus soumis au Parlement : ont déjà été autorisées l'approbation de la convention du 25 janvier 1983 avec les **Etats-Unis**, et celle de la convention **franco-marocaine** sur le même sujet en date du 10 août 1981.

Divers nouveaux accords de même nature sont à l'étude ou en cours de négociation avec plusieurs pays : le **Portugal**, l'**Autriche** et l'**Italie** en Europe, le **Pérou** en Amérique latine, et **Djibouti** en Afrique. De plus, une **convention franco-thaïlandaise**, particulièrement importante, a été signée le 26 mars 1983 et

devrait être soumise prochainement – souhaitons-le – à l'approbation du Parlement.

Enfin, la France est également signataire et se propose de ratifier sans tarder la **convention du Conseil de l'Europe** sur le transfèrement des détenus.

Le Canada, en ce qui le concerne, a déjà conclu deux accords bilatéraux en la matière dès 1977, avec le Mexique d'une part, avec les Etats-Unis d'autre part.

*
* *

B. – LES GRANDES LIGNES DU TEXTE PROPOSÉ DÉGAGENT AINSI DES DISPOSITIONS EN VOIE DE DEVENIR CLASSIQUES, MALGRÉ QUELQUES MESURES SPÉCIFIQUES

1° Des lignes directrices appelées à se généraliser.

D'un mot, l'accord proposé, qui repose sur le **consentement** des condamnés, tend à la fois à les rapatrier dans leur pays d'origine pour y purger leur peine de détention, et à les soumettre dans leur pays aux mesures de contrôle ou de surveillance prononcées dans l'autre Etat.

Plus précisément, les titres I et IV du texte déterminent les principes généraux et les règles de procédure applicables, tandis que les titres II et III précisent les règles spécifiques à l'exécution des peines de détention d'une part, et des peines suspendues conditionnellement ou prononcées sous condition d'autre part. Le titre V contient pour sa part des clauses diplomatiques classiques.

a) *Le titre premier pose les principes fondamentaux, qu'il s'agisse du transfèrement des détenus ou des mesures de surveillance* (art. I à XII). Quatre dispositions méritent d'être relevées :

– le consentement du condamné est toujours nécessaire à l'application du présent accord (art. II) ;

– sont exclues du champ d'application de l'accord : les condamnations prononcées pour une infraction militaire, et celles résultant de la législation réglementant l'immigration – disposition introduite à la demande du Canada (art. III) ;

- l'article VI prévoit d'autre part la possibilité pour la France seule, le Canada n'ayant pas - en raison de sa législation - demandé la réciprocité, de substituer à la peine prononcée au Canada la peine prévue en France pour la même infraction, à la condition d'avoir fait part de son intention avant l'acceptation du transfèrement ;

- enfin, les articles VII à XI fixent les compétences respectives des deux Etats, l'Etat d'exécution étant notamment à même de prononcer la révocation d'un sursis à exécution ou d'une suspension conditionnelle d'exécution de la peine.

b) Le titre IV confirme en l'espèce les règles de procédures applicables (art. XXIII à XXXI).

Il suffit de souligner ici que la demande de transfèrement peut être formulée par chacun des deux Etats ou par le condamné lui-même, dont le consentement est en tout état de cause constaté par écrit (art. XXIV).

Par ailleurs, l'article XXVII précise les autorités compétentes pour la transmission des procédures : le ministère français de la Justice et le ministère canadien du Solliciteur général.

c) Enfin les titres II et III définissent les règles particulières applicables :

- s'agissant de l'**exécution en détention des peines en cours d'exécution** (art. XIII à XV), il est à noter que la durée de peine restant à accomplir doit être supérieure à un an pour qu'un transfèrement soit possible, et que les frais de transfèrement sont à la charge de l'Etat d'exécution ;

- en ce qui concerne l'**exécution des peines prononcées sous condition ou suspendues** (art. XVI à XXII), il faut souligner que les frais de voyage sont normalement à la charge du condamné, sauf si l'Etat d'exécution décide de les assumer ; par ailleurs, l'Etat d'exécution est compétent en ce qui concerne l'exécution de la peine.

2° Enfin, **diverses dispositions spécifiques** de l'accord proposé doivent être relevées, à côté de ces lignes directrices conformes au schéma le plus moderne et appelées à se généraliser en matière de transfèrement des détenus.

a) *Les deux échanges de lettres signés à Paris le 30 juin 1983* apportent d'abord deux adaptations particulières à l'accord conclu en 1979 :

- le premier, à la demande de la partie canadienne, tend à un assouplissement des conditions permettant un **refus de transfèrement des détenus** ; l'échange de lettres de 1983 interprète à cette fin les dispositions habituelles des articles IV et V comme ne faisant pas obstacle à ce que, « dans des cas exceptionnels motivés », puisse être refusé le transfèrement d'un détenu pour des motifs différents ;

- le second échange de lettres, adopté cette fois à la demande de la France, est destiné à lever l'ambiguïté de l'article IX aux termes duquel « le **droit de grâce** et le **droit d'amnistie** appartiennent aux deux Etats ». Compte tenu de l'absence du droit de grâce dans la législation canadienne, la rédaction convenue réserve expressément le droit interne, notamment constitutionnel, de chacun des deux Etats ; il suffit donc que l'un des deux Etats décide une mesure de grâce ou d'amnistie pour mettre fin à l'exécution de la condamnation.

b) Relevons enfin, afin de préciser la spécificité du texte proposé, que *cet accord franco-canadien se distingue à un double titre de la convention nous liant aux Etats-Unis*, approuvée par le Parlement au cours de la dernière session.

- Tout d'abord, l'accord conclu avec le Canada étend son champ d'application non seulement au transfèrement des détenus - unique objet de l'accord avec les Etats-Unis -, mais aussi aux **mesures de surveillance** auxquelles sont soumis certains condamnés qui, par le présent texte, peuvent y être astreints dans leur pays ;

- Par ailleurs, le **gouvernement fédéral canadien** est seul compétent dans le domaine de l'accord proposé, alors que l'accord franco-américain prévoit la possibilité pour un Etat de l'Union de refuser le transfèrement d'un détenu.

*
* *

Au bénéfice de ces quelques observations, votre Rapporteur juge tout à fait positif l'accord *franco-canadien* proposé. Son approbation viendra s'inscrire à l'actif des relations bilatérales entre Paris et Ottawa, certes favorables, mais qui méritent un soin particulier pour en améliorer l'intensité et la qualité.

*
* *

C. - L'AMÉLIORATION TOUJOURS SOUHAITABLE DE L'INTENSITÉ ET DE LA QUALITÉ DES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-CANADIENNES

1° **Les relations politiques** entre la France et le Canada devraient tirer toutes les conséquences de la présence outre-Atlantique de **près de 6 millions de francophones**, la plus importante communauté du monde industrialisé pratiquant notre langue hors de France, au Québec bien sûr, mais aussi en Acadie, dans l'Ontario et au Manitoba.

De fait, même si le climat des relations entre Paris et Ottawa a connu des réchauffements et des refroidissements successifs – le plus souvent liés aux liens directs que Paris entretient, de façon naturelle, avec le Québec francophone –, bien des facteurs convergent vers un resserrement durable des relations bilatérales franco-canadiennes :

– les **politiques extérieures** de Paris et d'Ottawa se retrouvent sur les principaux dossiers qui dominent la scène internationale : les deux pays, membres de l'Alliance atlantique, défendent des vues très proches aussi bien sur le dialogue Nord-Sud que dans le domaine du développement et sur la plupart des sujets qui dominent les débats aux Nations Unies ;

– ces convergences sont confortées par une **coopération culturelle, scientifique et technique** vigoureuse, en particulier dans le domaine audiovisuel, dont les grandes orientations sont périodiquement précisées au sein des commissions mixtes franco-canadiennes.

La France et le Canada agissent enfin de concert dans de nombreuses institutions internationales, telles que l'Agence de coopération culturelle et technique (A.C.C.T.) qui regroupe l'ensemble des pays francophones, ou l'Action concertée pour le développement en Afrique (A.C.D.A.) où le dynamisme de la politique canadienne mérite d'être noté.

Les conditions politiques paraissent ainsi réunies pour un dialogue intensifié et pour des relations bilatérales renforcées. Il reste que les aléas du triangle diplomatique Paris-Ottawa-Québec portent, semble-t-il, souvent ombrage aux relations bilatérales franco-canadiennes.

Mais ce sont surtout les **relations économiques** entre les deux pays qui pèchent par leur **insuffisance**.

2° **Les relations économiques** ne sont assurément pas au niveau qu'elles devraient atteindre entre deux pays industrialisés que tant d'éléments rapprochent.

Relevons en particulier **la faiblesse des flux commerciaux** entre les deux pays : le Canada n'est que le vingt-quatrième client et le dix-neuvième fournisseur de la France, qui, si elle est pour sa part au cinquième rang des partenaires commerciaux d'Ottawa, ne représente que 1,1 % du commerce extérieur canadien. Ces échanges, au demeurant inégalement répartis, puisque le Québec absorbe la majeure partie de nos exportations, font de plus apparaître un sensible déficit au détriment de la France.

Dans le même temps, **la présence industrielle française au Canada** demeure médiocre, malgré certains efforts, émanant souvent de petites et moyennes entreprises, et quelques contrats spectaculaires qui ne sauraient faire illusion – tels que la construction récemment décidée d'une usine de production d'aluminium entre Montréal et Québec.

Certes, de nombreuses raisons tendent à expliquer, sinon à justifier, cette insuffisance des relations économiques bilatérales ; rappelons l'omniprésence des Etats-Unis voisins et de leur puissance économique (80 % des investissements étrangers au Canada sont américains), les pratiques protectionnistes canadiennes (notamment dans le secteur agricole), et la crise économique qui conduit à remettre en cause de nombreux projets.

Il reste que le constat de la situation actuelle suscite bien des regrets. Votre Rapporteur ne fait qu'appeler de ses vœux un vigoureux effort, multiforme et systématique, pour placer enfin les relations économiques franco-canadiennes à leur niveau légitime.

*
* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION

Ces observations faites, et compte tenu de son objet technique limité, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 6 juin 1984, a conclu *favorablement* à l'adoption du présent projet de loi, déjà adopté par l'Assemblée nationale, qui autorise l'approbation de l'accord du 9 février 1979, tel qu'interprété par les échanges de lettres du 30 juin 1983.

*
* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord entre la France et le Canada sur le transfèrement des détenus et la surveillance de certains condamnés, signé à Ottawa le 9 février 1979, ensemble deux Echanges de lettres signés à Paris le 30 juin 1983 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir les textes annexés au document A.N. n° 1997 (7^e législ.).