

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 octobre 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada,

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettençourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Jean-Pierre Demerliat, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicolle de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 362 (1989-1990).

Traités et conventions - Canada.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I - UNE CONVENTION CLASSIQUE MAIS DONT LES STIPULATIONS TIENNENT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU SYSTÈME JURIDIQUE CANADIEN | 6 |
| 1. L'étendue de l'entraide judiciaire | 6 |
| a) Le champ d'application | 6 |
| b) Les refus d'entraide sont possibles dans quatre cas | 7 |
| 2. La nature de l'entraide | 8 |
| a) Les actes d'enquête et d'instruction | 8 |
| b) Les autres formes d'entraide | 8 |
| 3. La procédure de l'entraide et ses conditions d'application | 9 |
| a) La transmission des demandes d'entraide | 9 |
| b) L'exécution des demandes d'entraide | 9 |
| c) Le principe de spécialité des poursuites | 9 |
| d) Le recours aux témoins et experts | 9 |
| e) Les autres dispositions | 10 |
| II - LES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE LA FRANCE ET LE CANADA | 10 |
| 1. Les relations politiques | 10 |
| 2. Les relations économiques | 11 |
| a) Les échanges commerciaux, bien qu'en progression, demeurent modestes | 11 |
| b) Les investissements français au Canada s'accroissent ... | 11 |
| c) La coopération économique se développe | 11 |

| | |
|--|-----------|
| Les conclusions de votre commission et de votre rapporteur .. | 12 |
| Projet de loi | 13 |

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Canada. Sa signature s'inscrit dans le cadre de la volonté des deux pays d'approfondir leur coopération, notamment en matière judiciaire, déjà concrétisée par la signature puis l'approbation d'une convention d'extradition.

L'économie générale de la convention est relativement classique. Elle tient cependant compte des spécificités du système pénal du Canada, Etat de common law. En effet, ce système est notamment marqué par l'absence de juge d'instruction, les enquêtes et instruction relevant des services de police ; par l'inexistence de la notion de commission rogatoire ; par l'impossibilité pour les autorités canadiennes de citer à comparaître une personne demeurant à l'étranger susceptible d'être jugée au Canada pour des faits commis au Canada.

Après avoir analysé les stipulations de cette convention votre rapporteur présentera brièvement le contexte dans lequel elle intervient à savoir un développement des relations entre la France et le Canada.

I - UNE CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE CLASSIQUE MAIS DONT LES STIPULATIONS TIENNENT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU SYSTÈME JURIDIQUE CANADIEN

1 - L'étendue de l'entraide judiciaire

a) Le champ d'application de l'entraide.

L'article premier de la convention énonce le principe général selon lequel la France et le Canada s'engagent à s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible dans la recherche et la poursuite des infractions pénales dont la sanction relève de leurs autorités judiciaires.

Il précise cependant que la convention n'est applicable :

- ni à l'exécution des décisions d'arrestation ;
- ni aux infractions militaires qui ne constituent pas des infractions de droit commun.

La convention précise que les autorités qui pourront effectuer une demande d'entraide seront les "autorités compétentes", c'est-à-dire soit une autorité judiciaire, soit une autorité non judiciaire dont la demande aurait été visée par le Procureur général du Canada ou d'une province ou l'un de leurs substituts (art. 2-2).

Cela permettra aux autorités de police canadiennes, dont la compétence est pleine et entière en matière d'enquêtes et d'instructions, dans la mesure où il n'existe pas de juge d'instruction au Canada, de déposer des demandes d'entraide.

La notion d'infraction pénale fait aussi l'objet d'une définition particulière. Elle désigne :

- pour la France, les infractions relevant de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale ;
- pour le Canada, les infractions établies par une loi du Parlement ou de la législature d'une province.

Cette définition vise, bien sûr, à tenir compte du caractère fédéral de l'Etat canadien.

b) Les refus d'entraide sont possibles dans quatre cas énumérés par l'article 4 de la convention. Les trois premiers sont classiques. Ainsi, l'Etat requis peut opposer un refus d'entraide judiciaire à l'Etat requérant :

- lorsque la demande concerne des infractions qu'il considère comme des infractions politiques ou connexes à des infractions politiques ;
- lorsque la demande se rapporte à des infractions fiscales douanières ou de change ;
- s'il estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à son ordre public ou à d'autres de ses intérêts essentiels.

En outre, la France a demandé et obtenu l'introduction d'un quatrième cas de possibilité de refus. Celui-ci pourra intervenir quand les faits constitutifs des infractions qui motivent la demande sont passibles, dans l'Etat requis, d'une peine privative de liberté de moins de deux ans (art. 4-3). Il s'agissait, ici encore, de tenir compte de la spécificité du système juridique canadien, où les enquêtes sont conduites non par un juge d'instruction mais par la police, et d'éviter des demandes d'entraide trop nombreuses pour des affaires jugées d'une importance minime.

2 - La nature de l'entraide

a) Les actes d'enquête et d'instruction

La convention ne mentionne pas, comme étant l'un des objets de l'entraide judiciaire, l'exécution des commissions rogatoires adressées par l'Etat requérant. En effet, la notion même de commission rogatoire n'existe pas en droit canadien. Aussi la convention lui substitue-t-elle l'expression de "*demandes d'entraide judiciaire qui ont pour objet l'accomplissement d'actes d'enquête ou d'instruction, y compris de perquisitions, saisies et auditions de témoins, ou la communication de pièces à conviction, de données ou de documents*"(art. 5-1).

b) Les autres formes d'entraide

- La remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires est prévue par l'article 7 de la convention.

- Les modalités de la comparution des témoins et du recours aux experts sont fixées par les articles 9 et 10.

- Le transfèrement des détenus dont la comparution en qualité de témoin ou aux fins de confrontation ou dont l'assistance aux autorités compétentes est demandée par l'Etat requérant est prévu par l'article 11 de la Convention qui précise les cas où ce transfèrement pourra être refusé :

- non consentement de la personne détenue ;

- présence nécessaire du détenu dans une procédure pénale en cours sur le territoire de l'Etat requis ;

- risque de prolongation de la détention dû au transfèrement ;

- existence de "considérations impérieuses" s'opposant au transfèrement.

3 - La procédure de l'entraide et ses conditions d'application

a) **La transmission des demandes d'entraide** devra se faire entre ministères de la justice des Etats cocontractants (art. 3). La procédure de transmission directe admise, par exemple, par la Convention européenne relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, n'a pas été retenue en raison de la qualité extra-judiciaire (il s'agit des services de police) des autorités canadiennes compétentes pour déposer une demande d'entraide.

b) **L'exécution des demandes d'entraide** aura lieu, comme il est d'usage, conformément à la législation de l'Etat requis. Ce principe fixé à l'article 5 (paragraphe 1 et 2) de la convention, à propos des actes d'enquête et d'instruction, est réaffirmé à l'article 7 en matière de remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires.

c) **Le principe de spécialité des poursuites**, lui aussi traditionnel, est rappelé par l'article 9 selon lequel un prévenu ne pourra être ni poursuivi, ni détenu, ni soumis à aucune autre restriction de sa liberté individuelle pour des faits ou condamnations antérieurs à son départ du territoire de l'Etat requis et non visés par la citation à comparaître.

Il convient de préciser que ce principe ne trouvera, pratiquement, à s'appliquer que dans le cas d'une demande émise par la France. En effet, la législation canadienne ne permet pas de citer à comparaître au Canada une personne demeurant à l'étranger susceptible d'être jugée au Canada pour des faits commis dans ce pays.

d) **Le recours aux témoins et experts** fait l'objet de plusieurs articles. Ceux-ci prévoient, notamment, le bénéfice traditionnel de l'immunité des témoins et experts pour des faits ou condamnations antérieurs à leur départ du territoire de l'Etat requis (art. 9) et les conditions dans lesquelles ces témoins et experts pourront être dédommagés (art. 10).

e) **Les autres dispositions** de la convention concernent, en particulier : la forme des demandes (art. 12), la dispense -usuelle- de légalisation de ces demandes (art. 14), le principe de la motivation des refus d'entraide (art. 15), la possibilité pour chacun des deux États de demander à l'autre de garder le secret sur la demande d'entraide (art. 13).

II - LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-CANADIENNES

1 - Les relations politiques

Les relations politiques entre la France et le Canada ont bénéficié de la résolution du contentieux qui existait entre les deux pays, avec la signature d'accords réglant jusqu'en 1992 la question des quotas de pêche dans les eaux canadiennes au large de Terre-Neuve et dans le Golfe du Saint-Laurent, et instituant un tribunal d'arbitrage pour le règlement du litige portant sur la délimitation des eaux territoriales au large de Saint-Pierre et Miquelon.

La récente levée de l'obligation de visa, imposée aux ressortissants canadiens depuis le 16 septembre 1986, a également contribué à améliorer les rapports entre les deux pays.

La réintégration -surtout politique et symbolique- du Québec dans la fédération canadienne grâce à l'accord du Lac Meech du 3 juin 1987 laissait augurer un nouveau développement de la coopération avec Ottawa ainsi que l'établissement de relations avec les provinces anglophones.

Malheureusement, le refus de deux provinces (le Manitoba et Terre-Neuve) de ratifier l'accord précité, qui est devenu caduc le 23 juin 1990, et par là même de reconnaître au Québec le statut de "société distincte" au sein de la fédération canadienne risque

de gêner quelque peu les relations entre Ottawa, Québec, les autres provinces et la France.

2 - Les relations économiques et commerciales

a) Les échanges commerciaux, bien qu'en progression demeurent modestes (20 milliards de francs)

La France dégage un excédent commercial sur le Canada (4,3 milliards de francs en 1988, 2 milliards en 1989). Son montant dépend -et dépendra plus encore dans les prochaines années- des livraisons dans le secteur aéronautique (livraisons d'Airbus et d'ATR 42 et 72 pour la France ; moteurs Pratt et Whitney et éléments de l'A 330-340 pour le Canada).

Les échanges hors aéronautique restent à développer, car le Canada ne représente que 1,2 % de nos exportations (14ème client) et 0,7 % de nos importations (24ème fournisseur). La France n'est que le 8ème fournisseur (1,5 %) et le 7ème client du Canada (- de 1%).

Nos exportations sont constituées, en moyenne, pour les 2/3 de produits industriels élaborés, alors que nos importations comportent 55 % de produits intermédiaires (papier et carton, minerais et métaux non ferreux).

b) Les investissements français au Canada s'accroissent

Les investissements français au Canada sont encore limités (au 3ème rang avec 6 % des investissements étrangers soit 16 milliards de francs), mais ont beaucoup progressé au cours des trois dernières années (1,1 milliard en 1987, 1,8 milliard en 1988 et 5,3 milliards en 1989 avec l'opération Mérieux/Connaught). Notre stock (16 milliards de francs) est bien supérieur à celui constitué par les investisseurs canadiens en France : 6 milliards de francs

seulement qui, lui, progresse peu depuis 1988 (rachat de Martell par Seagram).

c) La coopération économique se développe

Outre les ententes GEC-Alsthom-Bombardier (décembre 1987) pour la promotion commerciale du TGV en Amérique du Nord et du LRC dans le reste du monde, Aérospatiale-Canadair (1988) pour la fabrication d'éléments de fuselage des futurs longs courriers A 330/A 340, il convient de noter une multiplication et une diversification des ententes dans le secteur des services : les rachats de Federal Pioneer par Schneider, de Canadian Surety par les AGF ; les prises de participation des Mutuelles du Mans dans Industrielle Alliance et du groupe Victoire dans les Assurances générales de la Laurentienne.

La réforme de la réglementation des institutions financières, attendue fin 1990, provoquera vraisemblablement des mouvements dans le secteur bancaire.

En revanche, certains grands projets qui intéressaient des firmes françaises semblent marquer le pas (train à grande vitesse Québec-Windsor, projet de prospection pétrolière Off-Shore Hibernia, Pont de l'Ile du Prince Edward).

Les conclusions de votre commission et de votre rapporteur

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours d'une séance tenue le mercredi 17 octobre 1990, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale signée entre la France et le Canada, le 15 décembre 1989.

PROJET DE LOI

(Texte déposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada, signée à Paris le 15 décembre 1989 et dont le texte est annexé à la présente loi. ⁽¹⁾