

N° 66

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 6 novembre 1990.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 5 de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne le 20 décembre 1988,*

Par M. Paul MASSON,

Senateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président*, Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents*; Charles Lederman, Germain Authie, René Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires*; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarues, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon, Georges Treille

Voir les numéros :

Sénat : première lecture : 287, 384 (1989-1990) et T.A. 1 (1990-1991).

deuxième lecture : 37 (1990-1991).

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : première lecture : 1604, 1645 et T.A. 382.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	3
<b>I. LA POSITION DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE</b> .....	4
<b>II. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	5
<b>III. LES ORIENTATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> ..	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	7
<i>Article 2</i> : <b>Autorisation d'exécution d'une demande de recherche et d'identification</b> .....	7
<i>Article 4</i> : <b>Obstacles à l'autorisation d'exécution résultant des caractères de la décision de confiscation ou de l'application de la loi française</b> .....	7
<i>Article 6</i> : <b>Procédure applicable devant le tribunal correctionnel</b> .....	8
<i>Article 7</i> : <b>Transfert à l'Etat de la propriété du bien confisqué</b> .....	9
<i>Article 8</i> : <b>Mesures conservatoires</b> .....	10
<i>Article 11</i> : <b>Confiscation définitive en droit interne</b> .....	11
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	13

Mesdames, Messieurs,

Notre Haute Assemblée est saisie en deuxième lecture du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale n° 37 (1990-1991) portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 5 de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne le 20 décembre 1988.

Ce projet de loi a été examiné par le Sénat le 2 octobre dernier et par l'Assemblée nationale le 15. Il a pour objet de transposer les dispositions de la convention des Nations Unies précitée tendant à l'exécution dans les états signataires des décisions de recherche et d'identification, de confiscation et de saisie conservatoire prononcées par les juridictions des autres états contractants en matière de stupéfiants.

Le projet constitue le troisième volet du dispositif législatif de renforcement de la lutte contre le recyclage des fonds provenant du trafic adopté par le Conseil des Ministres le 9 mai dernier <sup>(1)</sup>.

Il complète ainsi les dispositions de la loi du 31 décembre 1987 qui a créé l'infraction de *blanchiment* des produits issus du trafic.

---

(1) Le premier volet de ce dispositif a pour sa part donné lieu à l'examen et à l'adoption par le Parlement d'un projet de loi relatif à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants, devenu loi n° 90-814 du 12 juillet 1990. Son deuxième volet a conduit à l'adoption de la loi n° 90-584 du 2 juillet 1990 autorisant l'approbation de la Convention des Nations Unies précitée.

## I. LA POSITION DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

En première lecture, votre Haute Assemblée s'est montrée en accord avec les grandes orientations du projet, lesquelles répondaient aux objectifs d'une convention à laquelle elle avait pleinement souscrit.

Vous aviez cependant tenu à préciser le projet par l'adoption de trois séries d'amendements :

- une première série ayant pour objet de mieux définir le rôle de la loi française et du droit de l'état requérant quant à l'appréciation des critères d'examen de la décision étrangère.

Le projet de loi ne prévoyait en effet la prise d'effet d'une telle décision qu'après examen de celle-ci par le tribunal français.

Or, il apparaissait nécessaire de mieux encadrer cet examen ;

- une seconde série de modifications se proposant d'explicitier certaines étapes de la procédure ;

- une dernière série d'amendements tendant à maintenir le droit en vigueur, que le projet de loi se proposait de modifier, quant à la charge de la preuve en matière de confiscation.

La convention des Nations Unies permettait en effet de mettre à la charge de la personne suspectée la preuve de sa bonne foi dans le cadre de la procédure de confiscation.

Le droit français prévoyait pour sa part, de la même manière, un tel renversement.

Néanmoins les auteurs du projet de loi avaient jugé utile à l'occasion du présent projet de loi, de revenir au droit commun de la preuve en droit interne, mettant celle-ci à la charge du ministère public. Par voie de conséquence, il s'abstenait de recourir à la faculté offerte en la matière par la convention.

Il vous était cependant apparu opportun d'en rester au droit en vigueur.

En effet, c'est par une décision du législateur du 17 janvier 1986 que le renversement du système de preuve avait été décidé

quant à la confiscation des installations, substances et produits directs issus du trafic. En 1987, lors de l'examen de la future loi du 31 décembre de la même année étendant notamment le dispositif aux saisies conservatoires, ce régime de preuve avait été maintenu en l'état. Or, ce système semblait conserver toute son utilité.

## **II. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

La Première chambre, comme votre Haute Assemblée, s'est montrée favorable au projet de loi, comme texte d'application d'une convention internationale à laquelle elle a, elle aussi, pleinement souscrit.

Elle s'est cependant montrée en accord avec le souci de votre Haute Assemblée de compléter le texte et d'en expliciter davantage les étapes. C'est ainsi, par exemple, que la Première chambre a souhaité, comme le Sénat, quoique dans des formes légèrement différentes, entourer de garanties plus étendues les procédures d'exécution en France de mesures conservatoires décidées par une autorité judiciaire étrangère.

En revanche, l'Assemblée nationale n'a pas souhaité en rester au droit actuel en matière de preuve et a rejoint le Gouvernement en décidant d'un retour au droit commun.

La Première chambre a par ailleurs modifié ponctuellement la procédure applicable devant le tribunal correctionnel en matière de confiscation.

## **III. LES ORIENTATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS**

Votre commission des Lois a souhaité qu'un accord puisse intervenir entre les deux chambres sur un texte essentiel complétant la législation en matière de lutte contre le blanchiment.

Aussi elle vous propose de vous montrer favorable aux modifications proposées par l'Assemblée nationale, celle-ci ayant certes légèrement transformé le texte adopté par le Sénat, mais s'inscrivant dans le cadre des grandes orientations partagées par les deux assemblées.

Elle croit par ailleurs devoir vous demander d'accepter le retour au droit commun de la preuve voulu par la Première chambre.

Ainsi qu'on l'a vu, un tel retour était apparu ne pas devoir être envisagé.

Néanmoins, d'après les informations réunies par votre rapporteur, le système français s'est vu tout récemment contesté : dans le cadre du Conseil de l'Europe, des critiques ont été formulées à son encontre, en dépit des dispositions de la convention des Nations-Unies autorisant le renversement du régime de preuve.

Aussi, selon certains, le dispositif pourrait se voir mis en cause dans le cadre de procédures conduites devant la Commission puis la Cour européenne des Droits de l'homme. En définitive le régime de répression ainsi défini pourrait se voir anéanti.

Dans ces conditions votre commission vous propose de vous conformer au texte adopté par l'Assemblée nationale.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 2*

#### **Autorisation d'exécution d'une demande de recherche et d'identification**

Le présent article s'est proposé de déterminer les conditions d'exécution d'une demande présentée par une autorité judiciaire étrangère en matière de recherche et d'identification.

En première lecture, votre Haute Assemblée avait adopté une rédaction légèrement différente du texte du projet de loi sans modifier celui-ci au fond : elle avait prévu que la demande serait exécutée comme les commissions rogatoires en matière d'extradition.

L'Assemblée nationale a, à son tour, retenu une rédaction nouvelle sans modifier le fond de l'article.

Votre commission vous demande d'adopter l'article sans modification.

### *Article 4*

#### **Obstacles à l'autorisation d'exécution résultant des caractères de la décision de confiscation ou de l'application de la loi française**

Le présent article a eu pour objet d'éviter l'exécution de décisions étrangères de confiscation ne répondant pas à certains critères définis par la loi, notamment celles ne présentant pas des garanties suffisantes au regard de la protection des libertés

individuelles et des droits de la défense et celles qui seraient fondées sur des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinion politique. Il importait en effet de ne pas permettre l'exécution de décisions prétextes à des poursuites tout à fait étrangères à la matière prévue par la Convention. Par exemple, des décisions de nature politique prétendument rendues en matière de drogue.

En première lecture, votre Haute Assemblée, comme rappelé dans l'exposé général du présent rapport, avait souhaité préciser le rôle de la loi française et celui du droit de l'état requérant dans la définition des critères que la décision devait respecter pour être exécutoire en droit français. Votre Haute Assemblée avait procédé de même, ainsi qu'on le verra, à l'article 8 relatif aux mesures conservatoires décidées par une autorité judiciaire étrangère.

L'Assemblée nationale s'est montrée en accord avec le souhait de votre Haute Assemblée mais a préféré renvoyer au juge sur l'appréciation des garanties entourant la décision en matière de protection des libertés individuelles et des droits de la défense (art. 4, 1°)

Dans le cas où une cause légale pourrait faire obstacle à l'exécution de la décision, la Première chambre a souhaité par ailleurs permettre qu'une telle cause, prévue par la loi étrangère, puisse jouer à l'égal d'une cause établie par la loi française (art. 4, 3°).

Aussi, l'Assemblée a décidé de revenir au texte initial du projet de loi sous une réserve rédactionnelle.

Dans le souci de rapprochement avec la Première chambre qui est le sien, votre commission vous demande d'adopter le texte du présent article sans modification.

#### *Article 6*

### **Procédure applicable devant le tribunal correctionnel**

Ainsi qu'on l'a rappelé dans l'exposé général du présent rapport, le projet de loi a prévu que la décision étrangère de confiscation ne pourra se voir attribuer un caractère exécutoire qu'après une décision du tribunal français. Celui-ci ne rejugera pas

l'affaire mais examinera si la décision répond aux critères prévus par le projet de loi.

Dans un souci pratique, le projet a par ailleurs prévu, tout en rappelant l'application de droit de la procédure traditionnelle applicable devant le tribunal correctionnel, quelques exceptions à cette procédure.

C'est ainsi que, dans tous les cas, il décide que les débats doivent avoir lieu et les jugements doivent être rendus en audience publique. Aucune place n'est réservée par le texte soumis à notre examen, dans cette matière, au huis-clos.

Ensuite le tribunal se voit autorisé à entendre, par simple commission rogatoire, le condamné, ainsi que toute personne ayant des droits sur les biens ayant fait l'objet de la décision étrangère de confiscation. Ainsi, la présence physique de ces personnes, résidant dans la plupart des cas à l'étranger, n'est pas requise.

Enfin les intéressés peuvent se faire représenter par un avocat sans que la décision soit considérée en pareil cas comme n'étant pas contradictoire à leur égard.

L'article a prévu par ailleurs que le tribunal était lié par les constatations de fait de la décision étrangère. Si ces constatations se révélaient insuffisantes, le tribunal pourra ordonner un supplément d'information.

En première lecture, vous aviez émis un avis favorable au présent article sous une réserve de présentation.

L'Assemblée Nationale a souhaité apporter à la nouvelle rédaction ainsi proposée trois modifications :

- deux modifications d'ordre rédactionnel ;
- une modification de fond, en réintroduisant la faculté offerte au tribunal de décider du huis-clos.

Votre commission vous demande d'adopter le présent article sans modification.

### *Article 7*

#### **Transfert à l'Etat de la propriété du bien confisqué**

Le présent article a eu pour objet de prévoir la destination du bien confisqué et le moment du transfert de sa propriété. Il a prévu l'attribution à l'État français de cette propriété dès la décision autorisant l'exécution.

En première lecture, souhaitant préciser cette étape de la procédure, votre Assemblée avait tenu à souligner que seule une décision définitive aurait un tel effet.

L'Assemblée nationale a estimé cette précision superfétatoire. Il lui a apparu que les termes du projet de loi, renvoyant à la seule décision autorisant l'exécution, se rapportaient déjà à l'idée de décision définitive.

Votre commission rejoint cette analyse et vous demande de renoncer à la précision que vous aviez apportée en première lecture.

Elle vous demande d'adopter le présent article sans modification.

### *Article 8*

#### **Mesures conservatoires**

Le présent article a défini les conditions dans lesquelles des mesures conservatoires, faisant l'objet d'une demande présentée par une autorité judiciaire étrangère, pourront recevoir un caractère exécutoire en droit français. Il a prévu qu'une telle exécution pourra être autorisée par le président du tribunal de grande instance saisi à cette fin par le Procureur de la République.

En première lecture votre Haute Assemblée avait souhaité reproduire au présent article les garanties prévues quant aux décisions de confiscation aux articles 3, 2° et 4, 1° à 4°.

L'Assemblée nationale a rejoint le souci du Sénat sur ce point. Néanmoins il lui a semblé que la reproduction prévue, par les

recherches et vérifications qu'elle impliquerait, pourrait retarder, dans certains cas, la procédure.

En outre il lui a semblé que le présent article, prévoyant une simple faculté de décision par le président du tribunal de grande instance, plus libre à cet égard que le tribunal correctionnel dans le cas de décisions de confiscation, constituait une première garantie.

Aussi a-t-elle proposé un schéma différent. Elle a rejeté l'énumération des conditions que votre Haute Assemblée avait retenues en première lecture, mais a prévu qu'il ne pourrait être fait droit à la demande *«dans le cas où l'un des motifs de refus mentionnés à l'article 4 apparaîtrait d'ores et déjà constitué, ou celui où la condition mentionnée au 2° de l'article 3 ne serait pas satisfaite»*

Ainsi, le président du tribunal n'aura pas à rechercher si les conditions prévues -proposées par le Sénat et reprises par l'Assemblée nationale- ont été remplies, au stade initial de la procédure, mais seulement à constater, le cas échéant, une carence sur ce point.

Par ailleurs la Première chambre a tenu à limiter la durée maximale de ces mesures à deux ans, celles-ci pouvant toutefois être renouvelées dans les mêmes conditions avant l'expiration de ce délai.

Dans un souci de rapprochement avec l'Assemblée nationale, ainsi qu'elle l'a indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre commission se montre favorable au texte qui nous est ainsi présenté.

Au présent article, la Première chambre a également souhaité, ainsi qu'on l'a rappelé dans ce même exposé général, revenir au droit commun de la preuve en matière de mesures conservatoires, dans le cas d'une demande d'exécution d'une décision étrangère. Cette initiative est à relier à celle qu'elle a proposée à l'article 11 quant à la confiscation interne et, par voie de conséquence, externe, et aux mesures conservatoires du droit interne.

Votre commission vous a indiqué qu'elle acceptait le retour ainsi prévu.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a modifié l'article de trois amendements d'ordre rédactionnel.

Sous le bénéfice de ces différentes observations, votre commission vous demande d'adopter le présent article sans modification.

### Article 11

#### Confiscation définitive en droit interne

Le présent article a eu pour objet, comme rappelé dans le cadre du commentaire de l'article précédent, de ne permettre la confiscation ou la prise de mesures conservatoires que dans le cas où *le propriétaire ne pouvait ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuses des biens confisqués.*

Jusqu'alors, depuis une décision du législateur du 17 janvier 1986 rappelée dans l'exposé général du présent rapport, non modifiée par la loi du 31 décembre 1987, une telle confiscation était possible *à moins que le propriétaire n'établisse sa bonne foi.*

Comme elle vous l'a indiqué, votre commission accepte le retour au droit commun de la preuve proposée en la matière.

Elle vous demande en conséquence d'adopter le présent article sans modification.

\* \* \*

\*

Sous le bénéfice de ces différentes observations, votre commission vous demande d'adopter le texte qui vous est soumis sans modification.