



N° 1426

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI n° 1197 *autorisant l'approbation de la **convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde (ensemble un avenant sous forme d'échange de lettres)**,*
- LE PROJET DE LOI n° 1198 *autorisant l'approbation de la **convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde en matière d'extradition,***

PAR M. JACQUES REMILLER,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – UNE CONCERTATION FRANCO-INDIENNE ANCIENNE EN MATIÈRE DE COOPERATION JUDICIAIRE	7
A – DE LONGUES NEGOCIATIONS	7
B – UNE COOPERATION JUDICIAIRE JUSTIFIEE	8
II – LA CONVENTION D’ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE ..	9
A – LES DEFINITIONS	9
B – LES RESTRICTIONS A L’ENTRAIDE	10
C – L’EXECUTION DES DEMANDES D’ENTRAIDE	10
D – LA COMPARUTION DE TEMOINS OU D’EXPERTS	11
E – LES STIPULATIONS FINALES	12
III – LA CONVENTION D’EXTRADITION	13
A – LES PRINCIPES GENERAUX	13
B – LES RESTRICTIONS A L’EXTRADITION	14
C – L’EXECUTION DES DEMANDES D’EXTRADITION	15
D – LES DISPOSITIONS FINALES	16
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

Les deux présents projets de loi ont pour objet d'autoriser l'approbation, d'une part, d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde (ensemble un avenant sous forme d'échange de lettres) et, d'autre part, d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde en matière d'extradition.

Pour la première, il s'agit en réalité d'une convention signée par ces deux pays le 25 janvier 1998 et d'un avenant sous forme d'échange de lettres signées le 20 novembre 2002, pour la France, et le 14 janvier 2003, pour l'Inde. En effet, il est apparu, après la signature de la convention mais avant même son entrée en vigueur, qu'une erreur de rédaction rendait difficilement compréhensibles, et donc inapplicables, les dispositions de son article 21 qui traite du transit des détenus dans un Etat tiers. En conséquence, les deux Etats ont décidé de le modifier par l'intermédiaire de l'échange de lettres précité, corrigeant ainsi cette erreur matérielle.

Avant de détailler le contenu de ces deux textes, votre Rapporteur se propose de consacrer une partie de son développement aux longues négociations qui ont été menées entre nos deux pays avant qu'ils ne puissent engager réellement une coopération judiciaire.

I – UNE CONCERTATION FRANCO-INDIENNE ANCIENNE EN MATIÈRE DE COOPERATION JUDICIAIRE

A – De longues négociations

C'est dès 1981 que la France avait proposé à l'Inde de négocier plusieurs conventions portant sur la coopération judiciaire. Mais cette démarche était longtemps restée sans suite, essentiellement en raison de la différence entre les systèmes juridiques respectifs, mais également pour des raisons de divergences d'appréciation sur les avantages susceptibles d'être retirés d'une telle coopération.

En 1992, les autorités indiennes se trouvant confrontées à la montée en puissance du terrorisme au Cachemire et au Pendjab ont proposé à la communauté internationale la signature d'un accord, sous la forme d'un arrangement administratif, relatif à la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et le trafic de stupéfiants. Mais en définitive, ce type d'instrument juridique ne paraissant pas adapté à un tel sujet, ce sont plusieurs conventions internationales, multilatérales, qui ont été négociées dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, notamment la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 15 décembre 1977 et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 10 janvier 2000.

Parallèlement, les négociations bilatérales, notamment avec la France, ont été relancées et ont abouti, en décembre 1992, à la proposition faite par Paris à New Delhi de deux projets de convention, l'un relatif à l'extradition et l'autre à l'entraide judiciaire en matière pénale.

Si, au départ, les négociations portaient sur l'ensemble de l'entraide judiciaire, elles se sont finalement centrées sur la matière pénale. Après plusieurs sessions successives de négociations, tenues de février 1994 à janvier 1998 soit à Paris soit à New Delhi, un texte a pu finalement être adopté et signé. Il s'inspire largement de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, faite à Strasbourg le 20 avril 1959.

De même, en avril 1998, une convention d'extradition a été paraphée à Paris, mais, à la demande de la Partie indienne, elle a été révisée pour prendre en compte, en particulier, les nécessités de la lutte contre le terrorisme. Les dispositions relatives aux infractions politiques ont été adaptées pour tenir compte des principes fixés par la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977. Finalement, c'est le 24 janvier 2003 que le texte définitif a été signé

lors de la visite en France du vice-Premier ministre indien et Ministre de l'Intérieur.

B – Une coopération judiciaire justifiée

Entre 1999 et 2003, la France a transmis à l'Inde cinq commissions rogatoires internationales, dans le cadre de procédures ouvertes pour viol, meurtre ou encore trafic de stupéfiants. Aucune n'a été exécutée. Les autorités compétentes n'ont fourni aucune explication claire sur les motifs de ces refus de coopérer. De 2001 à 2003, l'Inde a adressé à la France sept commissions rogatoires internationales concernant des affaires d'escroquerie, de viol, de fraude douanière ou de meurtre. Deux d'entre elles ont pu être exécutées.

De toute évidence, le mauvais fonctionnement de la coopération entre les institutions judiciaires des deux pays s'explique principalement par la méconnaissance réciproque des systèmes juridiques respectifs. L'entrée en vigueur de la présente convention d'entraide judiciaire devrait permettre de remédier à cette situation.

Au cours des dernières années la France n'a fait aucune demande d'extradition à l'Inde. Celle-ci a transmis trois demandes d'extradition depuis 2001. Aucune n'a pu être satisfaite, les éléments fournis à l'appui de ces demandes ayant été jugés insuffisants ou transmis hors délai. Là encore, l'entrée en vigueur de la convention, qui fixe un cadre juridique précis à la coopération dans ce domaine, devrait se traduire par une amélioration sensible.

II – LA CONVENTION D’ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE

A – Les définitions

L’article 1^{er} porte sur le champ d’application de la présente convention. Les deux Parties s’engagent à s’accorder l’entraide judiciaire la plus large possible en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites d’infractions pénales relevant de la juridiction de la Partie requérante et dans les procédures y afférentes à la date de la demande d’entraide. La procédure pénale indienne, d’inspiration anglo-saxonne, ne considère comme « autorités judiciaires » que les magistrats du siège. C’est pourquoi la formule utilisée à l’article 1^{er} vise les enquêtes et les poursuites pénales relevant de la « juridiction » de la Partie requérante, au lieu des « autorités judiciaires », comme c’est normalement l’usage.

Sont également couvertes par le présent accord les infractions de nature fiscale, douanière ou relatives au contrôle des changes.

Les diverses formes de l’entraide sont expressément énumérées. Habituellement, la France évite de détailler les différentes formes de l’entraide car par nature, une liste ne peut être exhaustive. C’est pourquoi, la possibilité est laissée de recourir à toute autre forme que celles énumérées dès lors qu’elle est compatible avec la législation de l’Etat requis.

La présente convention ne s’applique pas à l’exécution des décisions d’arrestation et de condamnation, sauf s’il s’agit d’une confiscation, ni aux infractions militaires, qui ne sont pas des infractions de droit commun.

Le principe de la double incrimination est écarté : l’entraide est accordée même si l’acte faisant l’objet de l’enquête ou des poursuites sur le territoire de la Partie requérante ne constitue pas une infraction dans la Partie requise.

L’article 2 précise quelles sont les autorités centrales concernées. Il s’agit du ministère de la Justice pour la France et du ministère des Affaires intérieures pour l’Inde.

Aux termes de l’article 3, l’entraide judiciaire peut également être accordée sur la base d’autres traités, conventions, arrangement ou pratiques, telles que les conventions multilatérales traitant d’infractions

spécifiques (terrorisme, blanchiment, trafic de stupéfiants) auxquelles la France et l'Inde sont ou deviendraient Parties.

B – Les restrictions à l'entraide

Elles font l'objet de l'article 4. L'entraide peut être refusée ou différée pour les raisons suivantes :

- si l'Etat requis estime que l'exécution de la demande d'entraide est de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à son ordre public ou à ses autres intérêts essentiels ;

- si la Partie requérante ne peut remplir aucune des conditions relatives à la confidentialité ou aux restrictions en matière d'utilisation des pièces fournies ;

- si la demande d'entraide concerne la poursuite d'une personne à raison d'une infraction pour laquelle cette personne a été condamnée, acquittée ou amnistiée dans la Partie requise (principe *non bis in idem*) ;

- pour des infractions de nature politique, sauf actes de terrorisme. Ainsi, pour tenir compte des préoccupations indiennes en matière de terrorisme, la possibilité de refuser l'entraide au motif que celle-ci se rapporterait à une infraction politique est limitée s'il y a eu « *infraction grave à l'encontre de la vie, de l'intégrité physique ou de la liberté des personnes* » ;

- s'il y a risque d'interférer avec une enquête ou des poursuites en cours sur le territoire de la Partie requise.

C – L'exécution des demandes d'entraide

Un certain nombre d'éléments doivent obligatoirement accompagner une demande d'entraide. Ils sont précisés à l'article 5 qui, au paragraphe 1, e), vise les « *détails de toute procédure particulière que la Partie requérante souhaite voir suivre* ». Cette disposition a également pour objet la prise en compte des exigences de la procédure pénale indienne, par exemple l'exigence de publicité de certains actes. On retrouve une disposition identique à l'article 4 du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale conclu entre la France et les Etats-Unis d'Amérique, autre pays de *common law*.

L'exécution des demandes doit être conforme à la législation de la Partie requise, selon l'article 6. La confidentialité des échanges est particulièrement protégée par l'article 7. Les articles 10, 11, 12 et 13 organisent les modalités de remise des actes de procédure et autres documents. Les pièces et documents transmis en application de la présente convention sont dispensés des formalités de légalisation ou authentification. Les demandes et les documents annexés sont accompagnés d'une traduction dans l'une des langues officielles de la Partie requise (article 22).

L'article 8 permet, avec l'autorisation de la Partie requise, aux autorités compétentes de la Partie requérante et aux personnes qu'elle pourrait désigner d'assister à l'exécution de la demande.

L'article 9 autorise l'obtention de témoignages, qui peuvent comprendre également la production de documents, dossiers ou autres pièces.

Les demandes de perquisition, saisie et remise à la Partie requérante de toute pièce utile à une procédure ou à une enquête liée à une affaire pénale sont prévues à l'article 17.

La demande d'entraide concerne également les produits des infractions. C'est l'article 18 qui organise les modalités applicables en la matière.

L'article 19 précise que, lorsqu'une infraction peut être poursuivie par les deux Parties, la Partie sur le territoire de laquelle elle a été commise informe l'autre Partie de sa décision éventuelle de ne pas exercer de poursuites. Sur demande, elle fournit alors les informations et les éléments de preuve relatifs à l'infraction.

Aux termes de l'article 20, chaque Partie communique à l'autre, annuellement, un état des condamnations à des peines d'emprisonnement concernant les ressortissants de cette dernière Partie.

Les frais d'exécution d'une demande sont normalement supportés par l'Etat requis à l'exception des honoraires d'experts, des frais de traduction et des frais de voyage et indemnités de séjour des témoins, experts, personnes détenues transférées et des agents assurant l'escorte de ces derniers (article 23).

D – La comparution de témoins ou d'experts

La comparution de témoins ou d'experts aux fins de témoignage ou d'entraide peut être demandée en vertu de l'article 15. Les personnes

détenues peuvent également être appelées à témoigner selon les modalités de transfèrement prévues à l'article 14. Des immunités sont accordées aux témoins et experts, en application notamment de la règle de la spécialité (article 16).

Aux termes de l'article 21 et de l'avenant sous forme d'échanges de lettres signées le 20 novembre 2002 et le 14 janvier 2003, une Partie contractante peut autoriser le transit sur son territoire d'une personne détenue par un Etat tiers et qui est appelée à témoigner devant les autorités de l'autre Partie. Dans ce cas, sauf avis différent de l'Etat tiers, la personne est maintenue en détention. Ce transit peut être refusé si la personne est ressortissante de la Partie sur le territoire de laquelle elle doit transiter.

E – Les stipulations finales

L'article 24 est consacré au règlement des éventuels différends relatifs à l'interprétation, à la mise en œuvre ou à l'application de la présente convention.

L'article 25 vise l'entrée en vigueur et la dénonciation de la présente convention.

III – LA CONVENTION D’EXTRADITION

A – Les principes généraux

La présente convention est conforme aux principes du droit français de l’extradition, tels qu’ils résultent de la loi du 10 mars 1927 relative à l’extradition des étrangers. Par ailleurs, elle s’inspire de la convention européenne d’extradition du 13 décembre 1957.

Aux termes de l’article 1^{er}, les deux Parties s’engagent à se livrer les personnes poursuivies, ou recherchées aux fins d’exécution d’une peine d’emprisonnement, par les autorités « compétentes ». Dans la plupart des conventions d’extradition conclues par la France c’est habituellement le terme d’autorités « judiciaires » qui est utilisé. La présente convention, en recourant au terme d’autorités « compétentes », poursuit deux objectifs, qui ne sont pas clairement explicités par l’exposé des motifs. Le premier est d’inclure dans le champ d’application de la présente convention à la fois les magistrats du siège et ceux du ministère public, afin de prendre en considération les spécificités du droit indien. De tradition *common law*, celui-ci réserve en effet la qualification de « judiciaire » aux seuls juges du siège, à l’exclusion du ministère public. Le second objectif est d’« écarter du champ d’application [...] les poursuites engagées par des entités de nature administrative. », selon l’exposé des motifs. En Inde, en effet, un seul et même ministère a en charge les questions de justice et de sécurité intérieure, si bien que les demandes d’extradition sont susceptibles de transiter par des autorités qui en France sont considérées comme des autorités administratives.

L’article 2 pose le principe de la double incrimination et détermine le champ d’application de la présente convention en fonction de la peine encourue : l’extradition ne peut être accordée pour des infractions punies d’une peine d’emprisonnement de moins de deux ans ; par ailleurs, lorsque l’extradition est demandée en vue de l’exécution d’un jugement, la partie de la peine restant à couvrir doit être d’au moins neuf mois. Le champ d’application inclut également les infractions fiscales, douanières ou de change.

L’article 16 pose le principe, fondamental en matière d’extradition, de la spécialité des poursuites.

Aux termes de l’article 17, la réextradition vers un Etat tiers recherchant la personne extradée pour des faits antérieurs à la remise est soumise à l’assentiment de l’Etat requis. Cette disposition ne s’applique pas si la personne extradée, ayant eu la possibilité de le faire, n’a pas quitté le

territoire de l'Etat auquel elle a été livrée dans un délai de quarante-cinq jours suivant son élargissement définitif ou y est retournée après l'avoir quitté, conformément au paragraphe 1, alinéa b, de l'article 16.

L'article 21 pose la règle générale selon laquelle la loi de l'Etat requis est, sauf disposition contraire de la présente convention, seule applicable à la procédure d'extradition ou d'arrestation provisoire.

B – Les restrictions à l'extradition

Les articles 3 à 8 portent sur les motifs de refus, obligatoires ou facultatifs, de l'extradition.

Les infractions politiques et les faits connexes à de telles infractions ne peuvent donner lieu à extradition. Toutefois, pour répondre à la demande de la Partie indienne, qui subit des actions terroristes sur son territoire, ce principe ne doit pas faire obstacle à la répression d'une infraction lorsque les auteurs, complices ou co-auteurs de celle-ci ont utilisé des moyens particulièrement odieux. Ainsi, tout acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes, ou encore contre les biens s'il a créé un danger collectif pour les personnes, peut ne pas être considéré comme infraction politique.

L'extradition n'est pas non plus accordée si l'Etat requis dispose d'éléments tendant à montrer que la demande est motivée par des considérations liées à la race, la religion, la nationalité ou les opinions politiques de la personne réclamée.

Les infractions militaires qui ne constituent pas des infractions de droit commun sont également exclues du champ d'application de la présente convention.

Les nationaux échappent également à l'extradition, étant précisé que la qualité de national est appréciée à la date de la commission de l'infraction motivant la demande.

Si la personne réclamée a déjà été définitivement jugée dans l'Etat requis pour les mêmes faits que ceux motivant la demande d'extradition, celle-ci est refusée. Il en va de même si la prescription de l'action pénale ou de la peine est acquise dans l'une ou l'autre des Parties, ou encore en cas d'amnistie.

L'article 7 énumère les motifs facultatifs de refus de l'extradition. Par ailleurs, d'une façon classique dans les conventions conclues par la France avec les Etats qui n'ont pas aboli la peine de mort,

l'extradition peut être refusée si la personne réclamée encourt la peine capitale. Cette extradition ne sera éventuellement accordée que si l'Etat requérant donne des assurances jugées suffisantes concernant le fait que la peine capitale ne sera pas requise ou, si elle devait être prononcée, qu'elle ne sera pas appliquée. C'est l'objet de l'article 8. Les autorités indiennes refusent systématiquement de fournir la moindre donnée chiffrée sur ce sujet. Le rapport d'*Amnesty international* faisait état, dans son édition 2002, de vingt-neuf condamnations prononcées au cours de cette année. En 2001, la peine capitale aurait été prononcée à seize reprises. Selon des informations de bonne source, aucune exécution n'a eu lieu depuis deux ans. Non pas en application d'une politique particulière, mais parce que tous les recours en grâce adressés au Chef de l'Etat ont abouti au cours de cette période.

C – L'exécution des demandes d'extradition

Un certain nombre de règles de forme et de procédure doivent être respectées lors de la présentation d'une demande d'extradition. Elles figurent à l'article 9.

Si l'Etat requis s'estime insuffisamment informé, l'article 10 lui permet d'exiger un complément d'information et de fixer un délai, prorogeable si l'Etat requérant en fait la demande dûment motivée, pour l'obtention de ces informations supplémentaires.

En cas d'urgence, dans l'hypothèse où l'Etat requérant ne disposerait pas des éléments nécessaires pour présenter sa demande d'extradition, l'article 11 lui permet, à titre préventif, de demander l'arrestation provisoire de la personne recherchée, à condition de fournir un minimum d'informations (bref exposé des faits, signalement de la personne recherchée, etc.). Toutefois, l'arrestation provisoire prend fin si l'Etat requis n'est pas saisi dans un délai de soixante jours d'une demande d'extradition en bonne et due forme.

Dans le cas où l'extradition est demandée concurremment par plusieurs Etats, soit pour le même fait, soit pour des faits différents, c'est l'Etat requis qui statue compte tenu des critères énumérés à l'article 12.

En tout état de cause, la décision prise par l'Etat requis doit être notifiée rapidement par la voie diplomatique à l'Etat requérant, étant entendu que tout refus, total ou partiel, doit être motivé (article 13).

L'article 14 permet à l'Etat requis soit d'ajourner la remise, soit de la concéder temporairement, selon des modalités à définir entre les deux Parties, et dans les cas où la personne réclamée est poursuivie ou a été

condamnée par l'Etat requis pour des faits autres que ceux motivant la demande d'extradition.

Les modalités organisant la remise de la personne réclamée figurent à l'article 15. Hormis les cas de force majeure, si cette personne n'a pu être remise à la date fixée, elle peut être libérée à l'expiration d'un délai de quinze jours. Cette libération est de droit au-delà de trente jours.

L'article 18 fait obligation à l'Etat requérant, dès lors que l'Etat requis le lui demande, d'informer ce dernier des résultats des poursuites engagées contre la personne extradée.

Les objets saisis au moment de l'arrestation de la personne réclamée et pouvant servir de pièces à conviction ou provenant de l'infraction sont remis selon les modalités figurant à l'article 19.

Aux termes de l'article 20, chaque Partie s'engage à autoriser le transit à travers son territoire d'une personne faisant l'objet d'une procédure d'extradition entre l'autre Partie et un Etat tiers, à la double condition qu'il ne s'agisse pas de l'un de ses nationaux et que l'infraction soit de nature à donner lieu à extradition aux termes de la présente convention.

Selon l'usage, les frais d'extradition sont à la charge de la Partie requise lorsqu'ils sont exposés sur son territoire et ce jusqu'à la remise de la personne extradée. En revanche, les frais liés au transit sont à la charge de l'Etat requérant.

D – Les dispositions finales

Les règles d'entrée en vigueur et de dénonciation de la présente convention figurent à l'article 24 et n'appellent aucun commentaire particulier.

CONCLUSION

Au vu de ces observations, votre Rapporteur vous recommande l'adoption des deux présents projets de loi, ce qui permettra d'engager la coopération judiciaire avec ce pays sur le plan pénal et en matière d'extradition.

A cet égard, il convient de signaler que, dès l'ouverture des négociations, les deux Parties étaient convenues de conclure également une convention sur le transfèrement. Mais il était nécessaire que l'Inde se dote au préalable d'une loi interne sur le sujet. C'est chose faite, depuis le 28 septembre 2003. Cette loi indienne est actuellement examinée par les services de la Chancellerie. A l'issue de cet examen, la France envisage de proposer rapidement l'ouverture de négociations.

Enfin, une convention d'entraide judiciaire en matière civile a été signée le 25 janvier 1998 à New Delhi. La procédure d'approbation n'a pas été engagée tout de suite car les services compétents des deux Parties devaient se mettre d'accord sur le contenu et la forme des formulaires qui seraient utilisés pour la transmission des demandes d'entraide. Depuis, elle a dû être suspendue, la France ayant vraisemblablement perdu une partie de ses compétences dans ce domaine du fait de sa communautarisation progressive intervenue avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Un avis de la Cour de Justice des Communautés européennes sur cette question est attendu.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 11 février 2004.

Après l'exposé du Rapporteur et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 1197 et 1198).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

NB : Le texte des conventions figure en annexe aux projets de loi (n^{os} 1197 et 1198).

N° 1426 - Rapport de M. Jacques Remiller sur les projets de loi n° 1197 et n° 1198 d'approbation des conventions entre la France et l'Inde sur l'entraide judiciaire en matière pénale et sur l'extradition