

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Convention pénale sur la corruption (n° 20) – M. Claude Birraux, rapporteur..... 2
- Ratification du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme (n° 5) et pacte international visant à abolir la peine de mort (n° 10) – M. Jacques Remiller, rapporteur..... 5
- Accord France-Chine entraide judiciaire (n° 21) – M. Alain Cousin, rapporteur 8
- Convention CE-Communauté andine (n° 14) et accord dialogue CE-Amérique centrale (n° 17) – M. Philippe Cochet, rapporteur..... 11

Mercredi
18 juillet 2007
Séance de 15 heures

Compte rendu n° 7

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

**Présidence de
M. Axel Poniatowski,
Président**



– Convention pénale sur la corruption

La commission a examiné, sur le rapport de M. Claude Birraux, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention pénale sur la corruption (n° 20).

M. Claude Birraux, rapporteur, a souligné que la lutte contre la corruption n'était pas qu'un impératif moral. Elle participe aussi à l'action menée contre la criminalité organisée, le terrorisme et son financement, et contribue dès lors à renforcer la sécurité internationale.

C'est pourquoi de nombreux accords et conventions ont été signés dans ce domaine. Diverses instances internationales ont créé de nouvelles obligations juridiques pour les Etats.

La convention sur la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 15 novembre 2000, impose d'ériger en infraction pénale la corruption active et passive d'agents publics nationaux.

Le 17 décembre 1997 a été signée à Paris, dans le cadre de l'Organisation pour la coopération et le développement économique, la convention sur la corruption d'arbitres étrangers dans le cadre de transactions commerciales.

L'Union européenne s'est elle aussi engagée dans ce combat. D'abord, la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des Etats membres, de 1997. Elle aligne le statut des fonctionnaires communautaires sur celui des agents publics nationaux en matière de corruption. Plus récemment, une décision-cadre concernant la corruption dans le secteur privé a été adoptée. La France l'a transposée en 2004.

Le rapporteur a invité la commission à constater que les initiatives existantes ont le mérite d'exister, mais restent partielles. Certaines ne concernent qu'un groupe restreint d'Etats, d'autres ne permettent pas d'incriminer le large éventail de comportements assimilables à la corruption.

Le Conseil de l'Europe souhaite s'affranchir de ces limites. Son Comité des Ministres a arrêté un Programme d'action contre la corruption qui fixe vingt principes directeurs que le Conseil doit suivre en cette matière. Ces principes conduisent à traiter le problème de la corruption de la manière la plus large possible.

Au-delà des principes, le travail concret a été principalement le fait d'un groupe d'Etats, dont l'existence a été officialisée en 1998 sous le titre de GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption). La France en est membre fondateur.

A l'heure actuelle, deux conventions relatives à la corruption ont été élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe : les conventions civile et pénale sur la corruption. Elles ont été ouvertes à la signature respectivement le 4 novembre et le 27 janvier 1999.

Ces textes se distinguent des autres accords par leur définition très large de la notion d'acte de corruption. De plus, la lutte contre la corruption y est conçue comme une politique globale puisque le blanchiment des produits de la corruption et les fraudes

comptables nécessaires à la commission des actes de corruption sont visés par ces conventions.

S'agissant du suivi de l'application de ces textes, le GRECO s'est imposé comme l'organisme de référence. L'adhésion d'un Etat à la convention pénale en fait automatiquement un membre du GRECO.

Au regard du droit français, la convention civile sur la corruption signée dans le cadre du Conseil de l'Europe n'a eu que peu d'incidence. La convention pénale est apparue comme plus innovante, notamment parce qu'elle vise à harmoniser les règles en matière de corruption d'une personne étrangère. Supposant la modification de plusieurs articles du code pénal, et soumise par la France à certaines réserves, la ratification de cette convention a été autorisée le 11 mai 2004 par l'Assemblée Nationale.

Parce que son application est liée à celle de la convention, la présentation du protocole nécessite préalablement de rappeler les caractéristiques de la convention pénale avant d'insister sur les liens existant entre ces deux textes.

La convention pénale est ouverte à la signature des quarante-sept Etats membres du Conseil de l'Europe mais également à tout Etat qui souhaiterait s'associer à cette initiative. Trois Etats non membres du Conseil ont signé la convention : les Etats-Unis, le Mexique et le Bélarus. Parmi les Etats membres, seul le Lichtenstein n'a pas signé la convention à la date du 11 juillet, Monaco ayant rejoint le GRECO le 1^{er} juillet suite à sa ratification de la convention pénale en mars 2007.

Malgré le grand nombre d'Etats potentiellement concernés, la convention pénale est un texte au champ d'application large.

D'abord parce qu'elle vise un nombre important d'actes de corruption ou liés à des faits de corruption. Dans la plupart des textes internationaux, seule la corruption active et passive est explicitement désignée. Cette notion n'est pas exempte de certains manques. La convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe couvre quant à elle des faits variés : corruption active et passive mais aussi trafic d'influence, blanchiment des produits de la corruption, infractions comptables nécessaires à la commission de ces actes.

De plus, la convention ne concerne pas que les cas de corruption d'agent publics nationaux. Elle oblige à harmoniser les législations nationales s'agissant de la corruption ou de la tentative de corruption d'un agent public étranger.

Le **Rapporteur** a invité la commission à reconnaître que la convention pénale élaborée au sein du Conseil de l'Europe était sans doute le texte le plus ambitieux en matière de coopération internationale contre la corruption.

Des pistes d'action nouvelles avaient pourtant été identifiées dès l'ouverture de la convention à la signature. Le protocole additionnel suit l'une d'elles et vise à harmoniser les législations nationales s'agissant de la corruption d'arbitres.

Le texte auquel le projet de loi qui nous est soumis fait référence a été ouvert à la signature des Etats membres le 15 mai 2003. Dix-sept signatures d'Etats membres du Conseil manquaient à la date du 11 juillet, et vingt-neuf Etats n'avaient pas procédé à sa ratification, dont la France.

Ce protocole se veut une extension de la convention pénale. Les stipulations de cette dernière lui sont donc applicables. De même, la mise en oeuvre du protocole par les Etats parties est contrôlée par le GRECO, comme la convention.

La principale avancée du protocole réside dans l'obligation d'ériger en infraction pénale les actes de corruption commis à l'encontre d'arbitres et de jurés, tant nationaux qu'étrangers.

Ne concernant que les agents publics, la convention excluait ces personnes qui disposent de la capacité d'édicter des décisions juridiques sans que ce pouvoir ne leur soit conféré par leur fonction professionnelle.

Le texte du protocole impose que les faits de corruption impliquant les arbitres et les jurés, tant nationaux qu'étrangers, deviennent des infractions pénales dans le système juridique national des Etats parties.

Cette obligation concerne tous les délits couverts par la convention, même s'ils impliquent des arbitres ou des jurés étrangers.

S'agissant des modifications que la ratification du protocole entraînerait dans notre droit pénal, elles ne sont ni nombreuses, ni de grande ampleur.

Seuls les articles 434-9 et 435-4 du code pénal devront être modifiés, afin respectivement de permettre l'incrimination pénale des faits de corruption à l'encontre d'un arbitre étranger et de supprimer la référence à la convention de 1997 sur la corruption d'arbitres étrangers dans le cadre de transactions commerciales.

La France entend par ailleurs apporter deux réserves lors de la ratification du protocole.

En premier lieu, la France se réserverait le droit de ne pas ériger en infraction pénale les faits de corruption passive impliquant un arbitre ou un juré étranger. Une telle infraction permettrait d'engager des poursuites contre une personne désignée arbitre sous l'empire d'un droit étranger, afin de régler un litige entre deux personnes étrangères. Dans ces conditions, la collecte de preuves matérielles pourrait s'avérer difficile, ce qui plaide en pratique pour une telle réserve. De plus, si des organes juridictionnels français engageaient des poursuites pour corruption passive d'arbitre ou de juré étranger, ces initiatives pourraient être présentées comme des actes d'ingérence.

En second lieu, lors de la ratification de la convention pénale, la France, pour prévenir le risque pour les entreprises françaises de se trouver soumises à des règles plus strictes que celles applicables à leurs concurrentes, s'est réservée le droit de ne pas ériger en infraction pénale des actes de trafic d'influence qui ne sont pas pénalement incriminés dans les systèmes juridiques de tous les Etats parties à la convention. Par extension, cette réserve s'appliquera également au protocole.

En conclusion, **le Rapporteur** a présenté le protocole comme une initiative ambitieuse d'extension du champ d'un accord international doté lui-même d'une portée particulièrement importante, à laquelle des limites pouvaient être apportées.

La lutte internationale contre la corruption est sans doute amenée à se développer considérablement dans les prochaines années. Ses avancées résultent d'un nécessaire

compromis entre la volonté des Etats de préserver leur indépendance juridique et leurs intérêts économiques et la poursuite par la communauté internationale d'une action de grande ampleur contre un phénomène aux ramifications nombreuses.

Résultant lui aussi d'une approche de compromis, le protocole additionnel à la convention pénale sur la corruption n'en reste pas moins un instrument utile, et assorti potentiellement des réserves nécessaires à une application équilibrée.

Le **Président Axel Poniatowski** a indiqué que les réserves apportées par le Gouvernement à la ratification du protocole additionnel avaient été dûment notées par la commission.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 20).

*

**– Ratification du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme
– Pacte international visant à abolir la peine de mort**

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Remiller, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole n° 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances (n° 5) et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion au deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort (n° 10).

M. Jacques Remiller, rapporteur, a déclaré que de nombreuses voix s'étaient élevées – et s'élevaient encore aujourd'hui dans le monde – pour obtenir l'interdiction absolue, définitive et irrévocable, de la peine de mort. Comme Victor Hugo le rappelait à la tribune de l'Assemblée nationale constituante, en 1848, il s'agit ainsi de consacrer « *une inviolabilité plus haute et plus sainte encore ; l'inviolabilité de la vie humaine* ». Cet appel solennel de Victor HUGO a été relayé par de nombreux défenseurs de l'abolition de la peine capitale dont le combat, souvent difficile, n'est jamais terminé. Certes, de réels progrès ont été enregistrés dans le monde où la cause abolitionniste gagne du terrain. A l'heure actuelle, plus de la moitié des Etats ont proscrit la peine capitale dans leur législation ou dans les faits. D'après l'organisation de défense des droits de l'homme, *Amnesty International*, 89 pays et territoires ont aujourd'hui proscrit la peine de mort pour tous les crimes ; 10 pays l'ont aboli, sauf pour les crimes exceptionnels tels que ceux commis en temps de guerre et 30 pays peuvent être considérés comme abolitionnistes *de facto* dans la mesure où, si la peine de mort est toujours prévue par leur législation, ils n'ont procédé à aucune exécution depuis au moins dix ans. Au total, ce sont donc 129 pays et territoires qui ont renoncé à recourir à la peine capitale de jure ou de facto. Il reste toutefois 68 pays dans le monde qui maintiennent la peine de mort et appliquent ce châtement. Au cours de l'année 2006, au moins 1.591 prisonniers ont ainsi été exécutés et 3.861 personnes condamnées à mort, toujours d'après *Amnesty International* qui considère ces chiffres comme très certainement en deçà de la réalité. 91 % des exécutions recensées ont eu lieu en Chine, en Iran, au Pakistan, en Iraq, au Soudan et aux Etats-Unis. En France, la peine de mort a été abolie par la loi du 9 octobre 1981. Depuis le 24 février 2007, cette interdiction est inscrite dans la Constitution dont le nouvel article 66-1 proclame que « *Nul ne peut être condamné à la peine de mort* ». L'adoption des deux

protocoles examinés, l'un européen, l'autre onusien, permettra à la France de parachever cet édifice juridique, protecteur des droits et des libertés fondamentales des individus, tout en réaffirmant sa détermination à défendre la cause abolitionniste dans le monde.

Evoquant le 13ème protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, le Rapporteur a rappelé qu'à la suite de plusieurs initiatives de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, un premier texte – le protocole additionnel n°6 – avait été adopté en 1983, qui abolit la peine de mort en temps de paix. Avec ce protocole n°6, l'Europe est passée d'une situation de tolérance de la mort légale à sa prohibition. Il convient, en effet, de garder à l'esprit que, si la Convention européenne des droits de l'homme proclame le droit à la vie, elle n'exclut cependant pas la possibilité d'atteintes à ce droit « *en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal, au cas où le délit est puni de cette peine par la loi* ». Ce premier protocole n°6 a donc constitué une étape décisive en instituant une obligation, pour les Etats qui y adhèrent, de supprimer de leur législation, le recours à la peine capitale en temps de paix. Dans le but de conférer une autorité particulière à ce texte, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté, en 1994, une résolution aux termes de laquelle l'une des conditions à satisfaire par les nouveaux Etats désireux d'adhérer à l'organisation est l'institution immédiate d'un moratoire sur les exécutions, accompagnée d'un engagement de signer et de ratifier le protocole additionnel n°6 dans un délai de un à trois ans. L'abolition de la peine de mort est ainsi devenue une condition d'adhésion au Conseil de l'Europe. Toutefois, si l'adoption du protocole additionnel n°6 a constitué un progrès incontestable, la possibilité qu'il laisse ouverte de recourir à la peine de mort en temps de guerre est apparue incompatible avec l'affirmation de valeurs démocratiques communes et l'instauration d'un « *espace européen sans peine de mort* ». Une étape essentielle allait cependant être franchie, à l'occasion du 50ème anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme. Au cours de la célébration de cet anniversaire, les Etats membres ont, en effet, convenu d'élaborer un nouveau protocole interdisant le recours à la peine capitale en temps de guerre. Cette décision a conduit à l'adoption du protocole additionnel n°13 à la Convention européenne des droits de l'homme, dont la ratification nous est aujourd'hui proposée. Comme son intitulé l'explique, le protocole n° 13 a pour objet de proscrire la peine de mort en temps de paix comme en temps de guerre. Il se différencie ainsi du protocole n° 6 qui admet le recours à la peine de mort pour « *des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre* ». Le protocole n° 13 constitue donc une avancée décisive pour la réalisation de l'objectif, poursuivi par le Conseil de l'Europe, d'exclusion totale de la peine capitale comme sanction qu'un Etat peut infliger. De par son objet, ce protocole vient renforcer la reconnaissance du droit à la vie, proclamé par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui devient ainsi un véritable droit intangible. Ratifier le protocole additionnel n°13 à la Convention européenne des droits de l'homme revient donc à renoncer définitivement à la peine de mort et à faire du droit à la vie un attribut inaliénable de la personne humaine.

M. Jacques Remiller a ajouté que, dans sa décision du 13 octobre 2005, le Conseil constitutionnel avait considéré que, dans la mesure où la Convention européenne des droits de l'homme prévoit une possibilité de dénonciation, le protocole additionnel n°13 pouvait être ratifié sans révision de la Constitution. En réalité, une difficulté est apparue pour l'adhésion au second texte, le deuxième protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, visant à abolir la peine de mort.

Le Rapporteur a précisé que ce deuxième protocole facultatif venait compléter le dispositif institué par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté, en 1966, par l'Assemblée générale des Nations unies. Avec le Pacte international relatif aux

droits économiques, sociaux et culturels, il établit un régime juridique contraignant de protection des droits de l'homme que la Déclaration universelle de 1948, dépourvue de force obligatoire, n'avait pas permis d'instaurer véritablement. Le Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques proclame, dans son article 6, le droit à la vie. Il autorise, cependant, dans certains cas, le recours à la peine capitale tout en l'encadrant. Ainsi, le Pacte précise que la peine capitale ne peut être appliquée qu'en vertu d'un jugement définitif rendu par un tribunal compétent. En outre, le Pacte interdit qu'une sentence de mort puisse être imposée pour des crimes commis par des personnes de moins de 18 ans ou puisse être exécutée contre des femmes enceintes. Il n'en est pas moins apparu souhaitable, pour un grand nombre d'Etats, de se doter d'un instrument international, juridiquement contraignant, prohibant la peine de mort. C'est ainsi que le deuxième protocole facultatif au Pacte de 1966, visant à abolir la peine de mort, a été élaboré et adopté, le 15 décembre 1989, par l'Assemblée générale des Nations unies. Ce protocole facultatif de 1989 vise à abolir la peine capitale en temps de paix comme en temps de guerre ; il s'applique donc en toutes circonstances. A cet égard, il convient de relever que ce protocole interdit expressément toute suspension à l'application de ses dispositions, y compris dans le cas « *où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation* », selon les termes de son article 6. Enfin, le deuxième protocole facultatif de 1989 ne peut être dénoncé. C'est d'ailleurs précisément sur cet aspect que le Conseil constitutionnel a estimé – dans la décision d'octobre 2005 précédemment évoquée – que la France ne pouvait adhérer à ce protocole sans modifier préalablement sa Constitution. Le Conseil a considéré, en effet, que le deuxième protocole facultatif ne pouvant être dénoncé, il lierait irrévocablement notre pays et porterait, dès lors, atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. C'est la raison pour laquelle la Charte fondamentale a été modifiée, en février dernier. Aujourd'hui, la loi constitutionnelle du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort rend possible l'adhésion, sans réserve, de la France au deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Dans ces conditions, le Rapporteur a recommandé à la commission des Affaires étrangères l'adoption du projet de loi n°5 autorisant la ratification du protocole n°13 à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que celle du projet de loi n°10 autorisant l'adhésion au deuxième protocole facultatif de 1989.

Le Président Axel Poniatowski a félicité le Rapporteur pour sa présentation qui venait utilement rappeler les raisons pour lesquelles la Constitution du 4 octobre 1958 avait été reformée en février dernier.

Puis, **M. Jean-Paul Bacquet** a souhaité savoir si cette révision, ainsi que l'adhésion prochaine de la France à ces deux protocoles, interdisaient désormais toute initiative visant à rétablir la peine de mort en France.

M. Jean-Jacques Guillet a ensuite souhaité connaître la position des Etats-Unis sur le deuxième protocole facultatif de 1989.

Confirmant à M. Jean-Paul Bacquet que de telles initiatives seraient désormais irrecevables en France, **M. Jacques Remiller, rapporteur**, a rappelé qu'aux Etats-Unis, le recours à la peine capitale relevait de la compétence des Etats fédérés et non du niveau fédéral. De fait, trente-huit Etats ont rétabli la peine de mort tandis que douze ne la prévoient pas dans leur législation.

M. François Rochebloine a demandé si les Etats fédérés pouvaient, dès lors, adhérer au deuxième protocole facultatif visant à prohiber la peine de mort.

Le Président Axel Poniatowski a rappelé que de tels engagements internationaux relevaient, aux Etats-Unis, de la seule compétence de l'Etat fédéral.

M. Patrick Labaune s'est interrogé sur la possibilité de rétablir la peine de mort en temps de guerre, malgré l'adhésion à ces protocoles internationaux.

M. Jacques Remiller, rapporteur, a insisté sur le contenu de ces protocoles qui visaient précisément à écarter une telle hypothèse ainsi que le sens de la démarche des Etats qui y adhéraient en vue, notamment, de promouvoir la cause abolitionniste dans le monde. Il a ajouté que, par ailleurs, rares étaient les Etats qui avaient rétabli la peine capitale après y avoir renoncé.

Enfin, **M. Jean-Paul Bacquet** s'est interrogé sur la nature des sanctions que pouvaient infliger la Cour pénale internationale.

M. Jacques Remiller, rapporteur, a précisé que le recours de la peine capitale était clairement exclu par les statuts de cette juridiction internationale.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* les projets de loi (*n^{os} 5 et 10*).

*

– Accord France-Chine entraide judiciaire

La commission a examiné, sur le rapport de M. Alain Cousin, le projet de loi adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine (n° 21).

M. Alain Cousin, rapporteur, a tout d'abord indiqué que le présent accord d'entraide judiciaire avec la Chine s'inscrivait dans le cadre institutionnel du « partenariat global stratégique » conclu entre la France et la Chine, en janvier 2004, à l'occasion de la visite du Président Hu JINTAO en France, pour le quarantième anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques entre les deux pays. Ce partenariat est venu conforter les relations franco-chinoises, qui ont connu une période de crise après la répression des manifestations de la place Tiananmen, en juin 1989. Au cours de ces dernières années, le cadre institutionnel de ce partenariat a connu un développement spectaculaire qu'attestent l'intensité des rencontres ainsi que la diversité des initiatives de coopération, notamment dans le domaine juridique. Depuis une quinzaine d'années, en effet, le système judiciaire chinois, démantelé pendant la Révolution culturelle, a connu d'importantes mutations. A cet égard, l'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001 a joué un rôle important, en s'accompagnant de nombreuses réformes législatives, avec la révision de 1.400 lois nationales dont plus d'un tiers a été aboli. Mais, la nécessité de ces mutations s'est également imposée du fait des évolutions considérables qu'a connu la société chinoise depuis le passage à l'économie de marché, en 1993. Cette société a, en effet, acquis une autonomie croissante dans la sphère privée, qui reste toutefois circonscrite aux domaines socio-économiques. Pour accompagner ces évolutions, les autorités chinoises se sont efforcées de mettre en place un système juridique plus professionnalisé. Elles ont notamment érigé, en 1999, l'établissement d'un Etat de droit au rang de principe constitutionnel et introduit une référence aux droits de l'homme dans la

constitution, en mars 2004. Enfin, elles ont cherché à développer une coopération en matière juridique et judiciaire, avec d'autres Etats.

Dans ce contexte, les échanges avec la France se sont multipliés, comme l'illustre le lancement, en 2003, du programme « 100 juges chinois » qui offre la possibilité à des magistrats chinois de découvrir et comprendre le système judiciaire et la procédure française. Parallèlement, des liens se sont tissés entre les juridictions françaises et chinoises. Des conventions de coopération ont ainsi été signées entre la Cour supérieure de Pékin et le Tribunal de commerce de Paris en 1996, puis avec le Tribunal de grande instance de Paris, l'année dernière. Un protocole de coopération a également été signé, en octobre 2006, entre le Parquet populaire suprême de Chine et le Parquet général près la Cour de cassation. Toutefois, malgré cette intensification des échanges, les relations bilatérales de coopération judiciaire en matière pénale sont restées très en deçà de ce qu'on peut attendre entre deux pays de cette importance. En effet, faute de conventions bilatérales spécifiques, la coopération judiciaire, régie par le principe de réciprocité, est restée structurellement difficile du fait, notamment, de la disparité des systèmes juridiques et judiciaires et de l'existence, en Chine, de la peine capitale. Ainsi, les relations demeurent épisodiques et les flux de coopération judiciaire très faibles, malgré l'existence d'une forte communauté chinoise en France – près de 61.000 ressortissants – et le développement des activités entre les deux pays. A titre d'illustration, la France a adressé trente demandes d'entraide aux autorités chinoises, au cours des dix dernières années. Pendant cette période, notre pays a reçu six demandes d'entraide des autorités chinoises, qui ont toutes été exécutées. Pour l'heure, les demandes de coopération judiciaire entre la France et la Chine sont donc limitées en raison de l'absence de cadre légal, qui nuit à l'efficacité de l'exécution des demandes d'entraide. L'accroissement des échanges entre les deux pays ainsi que le développement de la criminalité transnationale rendent aujourd'hui nécessaire l'établissement de ce cadre légal. En réalité, dès 1998, les autorités chinoises ont manifesté leur souhait de renforcer la coopération judiciaire avec la France. En 2001, une première rencontre a été organisée qui a permis la rédaction d'un texte commun contenant de nombreuses dispositions agréées par les deux parties. Mais, ces négociations ont été suspendues à la suite d'une affaire – l'affaire Wang Lulu – dans laquelle les autorités françaises ont opposé un refus d'entraide, en raison de l'insuffisance des garanties données par les autorités chinoises en ce qui concerne le prononcé ou l'exécution éventuelle de la peine de mort. Cette procédure ayant finalement trouvé une solution satisfaisante, une deuxième session de négociation a permis d'aboutir, le 18 avril 2005, à la signature du présent accord d'entraide judiciaire en matière pénale.

Le Rapporteur a précisé que cet accord visait à instituer l'aide judiciaire la plus large possible entre la France et la Chine. Cette aide a pour but de permettre à une juridiction de rassembler tous les éléments de preuve utile à une enquête ou à une poursuite, qui se trouveraient dans l'autre Etat partie. Elle peut prendre des formes diverses comme la remise de documents, l'exécution d'une demande de perquisition ou de saisie, ou la comparution personnelle de témoins ou d'experts, par exemple. L'aide judiciaire instituée par le présent accord porte sur les enquêtes et les poursuites d'infractions pénales, y compris en matière fiscale. En revanche, elle ne concerne pas l'exécution des décisions d'arrestation et des condamnations, dont le traitement a récemment fait l'objet d'un traité d'extradition entre la France et la Chine, signé le 20 mars 2007. Cet accord de coopération bilatérale comprend des dispositions classiques en matière d'entraide judiciaire, dont certaines s'inspirent directement de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe, de 1959. A titre d'exemple, l'accord aménage certaines immunités au profit des témoins et experts appelés à comparaître sur le territoire de l'Etat requérant. Il définit également le cas des échanges d'avis de condamnation qui correspond à celui envisagé, dans des termes

comparables, par l'article 22 de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. D'une manière générale, les différentes formes d'entraide prévues par l'accord doivent être exécutées dans le respect de la législation de l'Etat requis. En outre, des restrictions au principe d'entraide sont expressément énumérées, sur lesquelles il paraît important d'insister.

Le Rapporteur a souligné que, de par son objet, l'accord examiné intervenait dans une matière, le droit pénal, qui relevait du pouvoir de chaque Etat, en tant que responsable de l'ordre public. Dans ce domaine, des restrictions au principe d'entraide judiciaire découlent traditionnellement de la nécessité de préserver les intérêts essentiels de l'Etat ainsi que sa souveraineté. D'autres restrictions sont également prévues dans un souci de protection des droits et libertés fondamentales des individus. Ces restrictions constituent, aux termes de l'article 3 de l'accord, des motifs de refus obligatoires de l'entraide. Ainsi, parmi les demandes d'entraide que l'Etat requis doit refuser figurent, tout d'abord, celles dont l'exécution est « *de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels* » du pays. Cette disposition relève de réserves classiques en droit international. Ensuite, l'Etat refuse l'entraide si la demande se rapporte à une infraction de nature politique ou à une infraction militaire. Enfin, il doit refuser son aide lorsqu'il a de fortes raisons de croire que la demande aura pour effet de porter préjudice à une personne du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques. A ces trois motifs de refus obligatoires de l'entraide s'ajoute une disposition qui, contrairement aux conventions habituelles, prévoit que l'Etat requis refuse l'entraide lorsqu'il estime que l'exécution de la demande « *serait incompatible avec les principes fondamentaux de sa législation* ». Il s'agit, par cette disposition, de renforcer la possibilité, pour l'Etat requis, de prendre en compte la nature des peines encourues dans l'Etat requérant du fait, notamment, de l'existence de la peine de mort dans la législation chinoise. Le présent accord prévoit donc expressément que le respect de certains principes intangibles en droit français fait légitimement obstacle à la mise en œuvre de l'entraide judiciaire, ce qui est de nature à renforcer la sécurité juridique. Enfin, cet accord prévoit également des motifs de refus facultatifs de l'entraide, en l'absence de double incrimination, en cas d'atteinte au principe « *non bis in idem* » ou de prescription dans l'Etat requis.

Le Rapporteur a estimé que ces dispositions permettaient d'encadrer l'entraide judiciaire, dont la mise en œuvre devait respecter les traditions juridiques et constitutionnelles de chacun des deux Etats. L'accord favorise ainsi une relation équilibrée ainsi que la sécurité juridique, indispensable dans les processus d'entraide judiciaire. Il atteste, enfin, que, si le dialogue avec la Chine relève aujourd'hui de la nécessité, il n'en reste pas moins un dialogue exigeant.

Au regard de ces éléments, le Rapporteur a recommandé l'adoption du projet de loi n°21 autorisant l'approbation de cet accord d'entraide judiciaire en matière pénale avec la Chine.

Le Président Axel Poniatowski s'est félicité du contenu de l'accord qui permettait d'instaurer un cadre légal à l'entraide judiciaire entre la France et la Chine, tout en promouvant un dialogue équilibré.

M. Jean-Paul Lecoq s'est interrogé sur la portée véritable de cet accord, dans un contexte où l'intérêt croissant pour la Chine portait sur ses capitaux plus que sur les principes censés animer les actions de coopération entre Etats. A cet égard, le contenu de l'accord est-il

conforme à l'esprit et à la lettre des principes inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ?

Le Rapporteur Alain Cousin a affirmé que ces principes étaient clairement respectés et que l'accord était conforme aux valeurs et à la tradition juridique françaises. Il a ajouté que les clauses de refus obligatoires de l'entraide judiciaire correspondaient à cette préoccupation de respect de nos principes fondamentaux.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 21).

*

– **Convention CE-Communauté andine**
– **Accord dialogue CE-Amérique centrale**

La commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Cochet, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela), d'autre part (n° 14) et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les Républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama, d'autre part (n° 17).

M. Philippe Cochet, rapporteur, a indiqué que ces deux accords internationaux faisaient l'objet d'un rapport commun en raison du caractère identique de leurs stipulations. Signés à Rome le 15 décembre 2003, ils ont vocation à se substituer aux accords-cadre de coopération en vigueur avec ces pays depuis 1998. Consacrés au dialogue politique et la coopération, ils ne comportent pas de volet de libéralisation commerciale. Leur champ d'application est cependant particulièrement vaste puisqu'il concerne aussi bien les droits de l'homme que la prévention des conflits, la modernisation de l'Etat, l'intégration régionale, le commerce, l'économie, l'éducation, l'environnement, la culture, la santé, la lutte contre la drogue, contre le blanchiment de capitaux et contre le terrorisme. En matière d'immigration, les deux accords comportent une clause de réadmission qui prévoit que les pays d'Amérique centrale et ceux de la Communauté andine acceptent de réadmettre tous leurs ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités. L'Union européenne et ses Etats membres sont liés par la même obligation.

Le rapporteur a souligné que les actions de coopération engagées par l'Union européenne et ses Etats membres étaient largement axées sur le renforcement de l'intégration régionale, considérée comme le meilleur moyen de contribuer au développement économique et au progrès social. Il a notamment rappelé que l'Union européenne, deuxième partenaire commercial de la Communauté andine, avait soutenu le processus andin d'intégration régionale depuis la création de la Communauté andine des Nations en 1969 avec la signature de l'accord de Cartagena établissant le « Pacte andin ». Pour la période 2007 à 2013, le montant des aides européennes versées à la région andine devrait s'élever à 713 millions d'euros. S'agissant des relations entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, il a indiqué que la coopération se traduisait par d'importants programmes de promotion des droits de

l'homme et de la démocratie, de développement des petites et moyennes entreprises, de réduction de la pauvreté, de protection de l'environnement et d'aide au développement rural. Pour la période 2007-2013, les aides européennes devraient progresser de 25% pour atteindre 840 millions d'euros.

Le rapporteur a alors précisé que, sans attendre l'entrée en vigueur de ces accords de dialogue politique et de coopération, l'Union européenne venait de donner son feu vert au lancement des négociations en vue de la conclusion d'accords d'association avec la Communauté andine et avec les pays d'Amérique centrale. À la différence des accords de dialogue politique et de coopération, les accords d'association peuvent conduire à la création de zones de libre-échange. Des négociations – difficiles – étant par ailleurs ouvertes depuis plusieurs années entre les Européens et le Mercosur en vue d'un accord d'association interrégional, c'est désormais la quasi totalité des pays d'Amérique latine qui devrait, à terme, être liée à l'Union européenne par des accords d'association. Le pas franchi par l'Union européenne en lançant la négociation d'un accord d'association pourrait être interprété comme un acte politique favorisant la survie de la Communauté andine. En effet, le retrait du Venezuela qui souhaite rejoindre le Mercosur, a déstabilisé la Communauté andine des nations. Le Venezuela était signataire de la convention soumise à l'examen de la Commission et son retrait de la Communauté andine des Nations provoque logiquement son retrait de la liste des Etats parties à la Convention, selon des modalités juridiques qui sont actuellement à l'étude. La non ratification de l'accord par le Venezuela ne fera donc pas obstacle à son entrée en vigueur.

Le rapporteur a ensuite replacé ces deux accords internationaux dans le cadre plus large du « partenariat stratégique » appelé à se développer entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Ce partenariat stratégique a été formellement lancé en 1999 avec la tenue à Rio de Janeiro du premier Sommet Union européenne – Amérique latine et Caraïbes. Les sommets suivants de Madrid (2002), Guadalajara (2004) et Vienne (2006) ont permis de préciser les termes de ce partenariat qui a fait l'objet d'une Communication spécifique de la Commission européenne en 2005.

Le rapporteur a souligné les enjeux de ce partenariat, tant pour l'Europe que pour la France. Bénéficiant d'une forte proximité historique et linguistique avec l'Europe, l'Amérique latine constitue pour l'Union européenne un partenaire privilégié. Or bien que l'Europe soit le premier investisseur étranger en Amérique latine, les Etats-Unis et l'Asie – notamment la Chine, qui investit massivement dans les infrastructures – y jouent un rôle croissant. La visibilité de l'Union européenne en Amérique latine demeure trop faible, et vice-versa. Or depuis les attentats du 11 septembre 2001, l'intérêt des Etats-Unis pour l'Amérique latine paraît décliner au profit du Proche-Orient. Pendant longtemps considérée comme le « pré carré » américain, l'Amérique latine cherche en effet à sortir de la « dépendance » américaine, comme en témoignent les bouleversements récents constatés sur l'échiquier politique Sud-américain. Il a estimé que, sans sous-estimer l'influence réelle qui demeure celle des Etats – Unis, les Européens – et les Français en particulier – avaient véritablement une carte à jouer en Amérique latine. L'influence grandissante de pays émergents comme le Brésil et le Mexique, la richesse de la région en matières premières et la place croissante de l'Amérique latine dans l'approvisionnement de l'Union en produits agricoles sont autant de raisons de renforcer le partenariat euro-latinoaméricain. Mais au-delà du seul volet économique et commercial, il s'agit aussi pour l'Union européenne de réaffirmer son intérêt et son soutien à une région avec laquelle elle partage des valeurs communes s'agissant en particulier des droits de l'homme, de la démocratie et du multilatéralisme.

A l'issue de son exposé, **le rapporteur** a recommandé l'adoption des deux projets de loi de ratification.

Le **Président Axel Poniatowski**, estimant tout à fait opportun d'approuver ces deux projets de loi de ratification, s'est néanmoins déclaré préoccupé de l'évolution de certains pays d'Amérique latine sur le plan des droits de l'homme. Il s'est inquiété d'un recul de la démocratie dans des Etats de plus en plus défailants, qui sont la proie de réseaux narcotiques et de systèmes de gangs. Il a déclaré ne pas partager la vision optimiste que décrivent certains sur l'évolution de l'Amérique latine.

M. Jean-Jacques Guillet a regretté que le Venezuela se soit retiré de la convention, s'excluant ainsi du dispositif de dialogue politique. Soulignant l'importance de la présence française dans nombre de pays d'Amérique du Sud – en particulier au Venezuela, en Colombie, au Brésil, en Argentine et au Chili – il a plaidé en faveur de structures de dialogue politique plus ambitieuses que celles prévues à l'article 4 des deux conventions. Il a souhaité que se développe la dimension parlementaire du dialogue politique avec l'Amérique latine, constatant avec regret que ces conventions ne mentionnent pas l'instrument parlementaire.

M. Jean-Paul Lecoq a déploré la prédominance des questions économiques dans le champ d'application des deux conventions, par rapport à des sujets tels que les échanges d'étudiants ou les questions sociales de santé, qui sont généralement le parent pauvre des accords internationaux. Or c'est en progressant dans cette voie que l'on contribuera à éviter les délocalisations des entreprises françaises et européennes. Par ailleurs, il a demandé au rapporteur dans quelle mesure les départements français d'Outre-mer situés dans cette partie du monde pourraient jouer un rôle de relais en contribuant à l'approfondissement de ce dialogue politique avec l'Amérique du Sud.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a indiqué que la création récente de l'Assemblée parlementaire « Eurolat », qui réunit des députés européens et nationaux avec des députés d'Amérique latine, soulignait la prise en compte de la nécessaire dimension parlementaire du partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Il a ensuite informé les membres de la Commission qu'il s'était entretenu ce jour avec M. Rodrigo Chaves, vice –ministre vénézuélien des Relations extérieures chargé de l'Europe, qui lui a fait part de la volonté des autorités de vénézuéliennes d'intensifier le dialogue politique avec la France. Malgré un contexte politique qui est parfois difficile à suivre, il existe en Amérique latine une forte attente à l'égard de notre pays, en particulier sur le plan économique. En réponse à l'observation de M. Jean-Paul Lecoq, le rapporteur a mis en avant l'étendue du champ d'application des deux conventions, qui s'inscrit bien au-delà des questions strictement économiques. Il a enfin estimé qu'il fallait prendre en compte, dans le cadre d'une vision globale de nos relations avec l'Amérique latine, la proximité géographique de certains de notre départements d'Outre-mer avec des pays de cette régions du monde.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* les projets de loi (*n^{os} 14 et 17*).