



N° 1027

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 juin 2018

RAPPORT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ, PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou,*

PAR M. ALAIN DAVID

Député

ET

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir le numéro :

Sénat : 382 (2016-2017), 136, 137 et T.A. 38 (2017-2018)

Assemblée nationale : 529

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE	7
I. UNE CONVENTION DE COOPÉRATION JUDICIAIRE À LA VOCATION HUMANITAIRE ET SOCIALE	7
A. UNE CONSOLIDATION DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE FRANCO-PÉRUVIENNE.....	7
B. UNE CONVENTION À LA VOCATION HUMANITAIRE PLUTOT QUE RÉPRESSIVE.....	8
C. UN NOMBRE MODESTE DE PERSONNES CONCERNÉES.....	9
II. UNE CONVENTION DE TRANSFÈREMENT CLASSIQUE	11
A. DÉFINITIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX.....	11
B. L'AUTORISATION DE TRANSFÈREMENT	11
C. LA PROCÉDURE DE TRANSFÈREMENT	12
D. L'EXÉCUTION DE LA PEINE.....	13
E. DISPOSITIONS FINALES	13
CONCLUSION	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
ANNEXE	19
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	19

INTRODUCTION

Notre commission est saisie du projet de loi autorisant l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre la France et le Pérou, signée le 23 février 2016.

Cette convention vise à permettre aux personnes condamnées dans un État à y exécuter une peine privative de liberté d'être transférées dans l'État dont elles sont ressortissantes. Les personnes condamnées peuvent ainsi purger leur peine dans leur État d'origine, ce qui facilite le maintien des liens familiaux et la réinsertion sociale. Comme toutes les conventions de transfèrement conclues par la France, la convention franco-péruvienne a donc un objectif humanitaire et social et non répressif, par opposition à la majorité des conventions judiciaires en matière pénale.

En l'absence de convention de transfèrement, les personnes condamnées doivent en principe purger l'intégralité de leur peine dans l'État de condamnation, sauf à bénéficier d'une procédure de transfèrement *ad hoc*, par voie diplomatique.

Ce texte, très proche dans son contenu de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées du Conseil de l'Europe (1983) à laquelle la France est partie mais pas le Pérou, vient aussi parachever notre coopération judiciaire bilatérale. La France et le Pérou ont conclu en 2012 et en 2013 une convention d'entraide judiciaire et un traité d'extradition, déjà entrés en vigueur, et sont liés par des instruments multilatéraux adoptés sous l'égide de l'Organisation des Nations unies.

PREMIÈRE PARTIE

I. UNE CONVENTION DE COOPÉRATION JUDICIAIRE À LA VOCATION HUMANITAIRE ET SOCIALE

A. UNE CONSOLIDATION DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE FRANCO-PÉRUVIENNE

La convention de transfèrement franco-péruvienne s'intègre tout d'abord dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale entre les deux pays. Le Pérou a émis dès 2003 le souhait de renouveler ce cadre bilatéral, ce qui a permis l'adoption de trois nouveaux accords : une convention d'entraide judiciaire (2012), un traité d'extradition (2013) et la convention de transfèrement, signée en 2016. Les deux premiers accords sont entrés en vigueur en 2016, à la fin du mandat du président Ollanta Humala (2011-2016) qui a vu s'intensifier la relation bilatérale franco-péruvienne dans de nombreux domaines (universitaire, institutionnel, commercial...).

Par ailleurs, la France et le Pérou sont liés au plan multilatéral par plusieurs conventions spécifiques dans le domaine judiciaire, telles que la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961 ou la convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 décembre 2000.

Concernant l'application de la convention d'entraide judiciaire, les flux ont pour le moment été modestes, avec 3 demandes françaises⁽¹⁾, portant sur des faits de trafic de stupéfiants, et 13 demandes péruviennes⁽²⁾, portant en majorité sur des faits de trafic de biens culturels ou de stupéfiants. À cet égard, on peut relever quelques difficultés dans la mise en œuvre de l'entraide sur les demandes de restitution des biens culturels, liées notamment à l'absence d'éléments suffisants pour caractériser la commission d'une infraction.

Concernant le traité d'extradition, trois demandes d'extradition ont été présentées par les autorités péruviennes, mais aucune n'a pu aboutir à ce stade, pour des raisons de procédure dans les deux premiers cas, et car la personne recherchée n'était plus sur le territoire français dans le troisième cas. Une seule demande a été formulée par les autorités françaises, actuellement en cours de traitement au Pérou.

A titre d'information, la justice au Pérou s'articule autour d'un tribunal constitutionnel, organe indépendant chargé de contrôler la Constitution, d'une

(1) Une demande est toujours en cours

(2) Huit demandes sont toujours en cours

cour suprême, de cours supérieures et du ministère public, qui déclenche les actions pénales et veille à l'indépendance des organes juridictionnels.

B. UNE CONVENTION À LA VOCATION HUMANITAIRE PLUTOT QUE RÉPRESSIVE

En l'état actuel des choses et en l'absence de convention de transfèrement, tout ressortissant français ou péruvien condamné et détenu pour une peine privative de liberté sur le territoire de l'autre État doit en principe y exécuter l'ensemble de sa peine, sauf à ce qu'un transfèrement soit obtenu sur une base *ad hoc*. Dans la pratique, les demandes de transfèrement sont aujourd'hui traitées par voie diplomatique. Les demandes adressées à la France passent par l'ambassade de France à Lima et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, avant d'être communiquées pour instruction et décision au bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice. L'entrée en vigueur de la convention de transfèrement permettra donc tout d'abord de faciliter et d'accélérer le traitement des demandes, en privilégiant les demandes d'autorité centrale à autorité centrale (ministère de la Justice français et ministère public péruvien).

Au-delà de cet impact administratif, la convention répond avant tout à des préoccupations sociales et humanitaires, comme le met avant le préambule du texte. Comme l'ensemble des conventions de transfèrement conclues par la France, la convention franco-péruvienne vise à permettre aux personnes condamnées dans l'une ou l'autre partie d'exécuter leur peine dans leur pays d'origine, afin de maintenir les liens familiaux et de faciliter la réinsertion sociale. Ce faisant, la présente convention s'inscrit dans les engagements de la France en matière de protection des droits de l'Homme, tels que la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'article 8 garantit le droit à une vie privée et familiale normale.

Le mécanisme repose sur le consentement libre et éclairé des personnes intéressées, affirmé à l'**article 3** et renforcé par l'**article 6** qui prévoit la transmission d'informations sur le transfèrement aux personnes condamnées concernées par la convention.

L'objectif social et humanitaire de la convention est d'autant plus sensible pour la France que le système carcéral péruvien impose le plus souvent des conditions de détention très dures : les cellules et les couchettes sont payantes, les repas sont limités à un seul par jour, les possibilités de travail sont très réduites, l'accès aux soins médicaux est difficile. Un retour en France permet d'éviter ces conditions d'incarcération, et d'avoir accès aux dispositifs de réinsertion et d'aménagement de peines prévus par le droit français.

Durant les négociations, la France a par ailleurs obtenu l'intégration dans l'accord d'une possibilité pour les Etats d'accorder des mesures de grâce ou

d'amnistie (**article 11**), ainsi que d'une clause d'adaptation des peines (**article 12**), alors que la partie péruvienne y était initialement opposée.

C. UN NOMBRE MODESTE DE PERSONNES CONCERNÉES

On compte actuellement 11 détenus de nationalité française au Pérou, et 26 détenus de nationalité péruvienne en France, seulement 13 étant dans une situation pénale stable et définitive ouvrant la possibilité de solliciter un transfèrement. Par ailleurs depuis 1997, le ministère de la Justice n'a enregistré que 4 demandes de transfèrement du Pérou vers la France, l'un de ces dossiers étant toujours en cours d'instruction, en attente de la décision des autorités péruviennes.

Du côté péruvien, aucune requête de transfèrement de détenus incarcérés en France n'a jamais été enregistrée.

II. UNE CONVENTION DE TRANSFÈREMENT CLASSIQUE

La convention de transfèrement franco-péruvienne est très proche dans son contenu de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées du Conseil de l'Europe (1983), à laquelle la France est partie mais pas le Pérou. Cette convention définit le cadre du transfèrement entre la France et ses 64 autres signataires, et 11 accords bilatéraux, dont le contenu est aussi très semblable à celui de la convention de 1983, sont également en vigueur.

A. DÉFINITIONS ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

Comme indiqué, le **préambule** de la convention présente ses objectifs principaux : renforcer la coopération des parties en matière pénale et favoriser la bonne réinsertion des personnes condamnées dans la société.

L'**article 1** précise la définition des principaux termes, à savoir le jugement, l'État de condamnation et l'État d'exécution, la personne condamnée, et la condamnation, qui désigne toute peine ou mesure privative de liberté prononcée par un juge, en raison d'une infraction pénale.

L'**article 2** pose le cadre général des demandes de transfèrement. Les personnes condamnées peuvent formuler leur demande auprès de l'État de condamnation ou auprès de l'État de l'exécution, les deux parties étant également en mesure de demander un transfèrement.

B. L'AUTORISATION DE TRANSFÈREMENT

L'**article 3** joue un rôle central, dans la mesure où il énonce les conditions cumulatives devant être respectées pour réaliser un transfèrement. La personne condamnée doit être ressortissante de l'État d'exécution, sachant que les binationaux sont aussi, conformément à la demande française, couverts par la convention. À la date de réception de la demande, le reliquat de la peine à purger doit être d'au moins six mois. La condamnation doit être définitive au moment de la demande, et aucune procédure judiciaire ne doit être en cours dans l'État de condamnation.

Surtout, aucune demande de transfèrement ne peut aboutir sans le triple consentement de l'État de condamnation, de l'État d'exécution et de la personne condamnée.

L'**article 4** énonce des motifs non exhaustifs de refus de transfèrement de la part des États, tels que les atteintes à la souveraineté et à l'ordre public, ou le non acquittement par la personne condamnée de condamnations pécuniaires qui lui auraient été imposées par décision judiciaire. La convention du Conseil de

l'Europe ne liste pas de motifs de refus, mais cette disposition est fréquente dans les conventions de transfèrement bilatérales conclues par la France.

En tant qu'État de condamnation, la France vérifie systématiquement que le condamné qui souhaite bénéficier d'une mesure de transfèrement vers son État d'origine ait bien honoré ses condamnations pécuniaires notamment lorsqu'il s'agit de dommages et intérêts. Dans le cas où le condamné requérant ne remplit pas ce critère, il lui est adressé un courrier l'informant que sa demande de transfèrement est suspendue dans l'attente de la production de pièces prouvant le remboursement ou justifiant de ses démarches tendant au dédommagement des victimes.

L'**article 5** précise qui sont les « autorités centrales » appelées à communiquer pour traiter des demandes de transfèrement, à savoir le ministère de la Justice pour la France et le ministère public pour le Pérou.

L'**article 6** renforce le principe de consentement des personnes condamnées, en énonçant une obligation pour l'État de condamnation de fournir des informations aux personnes condamnées concernées par la convention sur les modalités et les conséquences juridiques du transfèrement. L'article énumère aussi les informations devant être communiquées par l'État de condamnation à l'État d'exécution lorsqu'une demande de transfèrement a été formulée. Enfin, le droit de la personne condamnée à être informée des démarches entreprises par les États et des décisions prises sur sa demande de transfèrement est affirmé.

C. LA PROCÉDURE DE TRANSFÈREMENT

Les **articles 7 à 9** apportent des précisions sur la procédure de transfèrement. L'**article 7** précise que les demandes doivent être formulées par écrit, et maintient ouverte la possibilité de procéder par voie diplomatique, à la demande de la partie péruvienne. Il conforte par ailleurs le principe du consentement, en stipulant que l'État de condamnation doit donner la possibilité à l'État d'exécution de vérifier que le consentement a été donné volontairement et de façon éclairée.

L'**article 8** énonce la liste des documents que les États doivent mutuellement se communiquer, dont, à la demande péruvienne, une déclaration relative à l'effet de la législation de l'État d'exécution sur la détention de la personne condamnée. Les demandes de transfèrement et les pièces à l'appui sont accompagnées d'une traduction, en vertu de l'**article 17**, mais dispensées de légalisation en vertu de l'**article 18**.

L'**article 9** prévoit que la remise de la personne condamnée à l'État d'exécution intervient selon la date et le lieu choisis par les parties.

L'**article 15** énonce les modalités à suivre en cas de transit par le territoire de l'une des parties des personnes condamnées transférées en application d'un

accord conclu entre l'autre partie et un État tiers. Le principe est que la partie ayant l'intention de réaliser le transfèrement doit préalablement informer l'autre partie, qui doit quant à elle faciliter le transit sur son territoire.

L'**article 16** règle la question des frais liés au transfèrement. Les frais sont à la charge de l'État d'exécution, sauf pour ceux qui ont été engagés exclusivement dans l'État de condamnation. Toutefois, l'État d'exécution peut se retourner contre la personne condamnée pour obtenir le remboursement total ou partiel des frais. Cette précision existe dans d'autres conventions bilatérales conclues par la France, mais les autorités françaises n'ont à ce stade jamais eu recours à cette possibilité.

D. L'EXÉCUTION DE LA PEINE

L'**article 10** précise que l'État de condamnation est seul compétent pour statuer sur un recours en révision introduit contre le jugement.

Sur demande de la partie française, l'**article 11** ouvre la possibilité pour les États d'accorder la grâce, l'amnistie ou la commutation de la peine initiale, conformément à leur droit interne. Les autorités centrales doivent toutefois s'informer préalablement de leur intention, comme exigé par la partie péruvienne lors des négociations.

L'**article 12** revêt une importance particulière en ce qu'il régit les conditions d'exécution de la peine une fois le transfèrement effectué. L'État d'exécution doit veiller à la poursuite de l'exécution de la peine, il est lié par la nature et la durée de la peine prononcée, qu'il ne peut pas aggraver. En revanche, une possibilité d'adaptation de la peine a été introduite, là encore sur demande de la partie française, et s'appliquant dans les cas où la nature ou la durée de la condamnation serait incompatible avec le droit de l'État d'exécution. Par ailleurs, s'il est informé par l'État de condamnation de toute décision ou mesure ayant pour effet d'ôter à la condamnation son caractère exécutoire, l'État d'exécution met fin à l'exécution de la peine.

L'**article 13** précise que le transfèrement suspend automatiquement l'exécution de la condamnation dans l'État de condamnation, qui ne peut pas non plus exécuter la condamnation une fois informé par l'État d'exécution de l'exécution de la peine. L'**article 14** permet l'application du principe *non bis in idem*, en vertu duquel il est interdit à l'État d'exécution de condamner de nouveau la personne transférée pour les mêmes faits que ceux à l'origine du jugement prononcé dans l'État de condamnation.

E. DISPOSITIONS FINALES

En vertu de l'**article 19**, la convention est applicable à l'exécution des condamnations prononcées avant et après son entrée en vigueur. Elle est conclue pour une durée indéterminée (**article 22**), et entrera en vigueur le premier jour du

deuxième mois suivant la date de réception de la dernière notification communiquant l'accomplissement des procédures requises par le droit interne des parties (**article 23**). A ce jour, le Pérou n'a pas encore fait connaître à la France l'achèvement des procédures exigées par son ordre juridique interne.

Les **articles 20 et 24** prévoient un règlement amiable des différends éventuels, et la possibilité de dénoncer la convention pour l'une ou l'autre des parties. L'**article 21** ouvre la possibilité pour les parties d'amender la convention.

CONCLUSION

La convention de transfèrement franco-péruvienne est classique et s'inspire de la convention de transfèrement du Conseil de l'Europe qui constitue la référence en la matière, ainsi, elle appelle peu de remarques.

Elle n'en présente pas moins un intérêt indéniable : en permettant aux personnes condamnées d'exécuter leur peine dans leur État d'origine, elle crée un cadre favorisant le maintien des liens familiaux et la réinsertion sociale.

De plus, son entrée en vigueur consolidera notre coopération bilatérale judiciaire en matière pénale avec le Pérou, ainsi dotée d'un cadre solide et moderne.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 6 juin 2018.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Christian Hutin. Je veux soutenir M. Alain David pour la qualité de ce rapport. Je voudrais rebondir sur ce que M. Didier Quentin a dit par rapport à Mme Françoise Hostalier. Les prisonniers dont on parle sont des prisonniers de droit commun, essentiellement pour cause de trafics de drogue. Parrainer un prisonnier politique ne serait pas ridicule. Il ne s'agirait pas de parrainer forcément un prisonnier politique d'origine cubaine. Si on instituait le parrainage d'un prisonnier politique pour chacun des membres de cette commission, on s'en honorerait. C'est une proposition que je fais.

M. Jean-Paul Lecoq. Je serais obligé de parrainer plusieurs prisonniers politiques. Amnesty International nous en propose plusieurs régulièrement. Cela est l'occasion pour moi d'avoir une pensée pour Salah Hamouri. Sur cet accord, je garde en tête l'affaire de l'Arche de Zoé. A un moment donné, c'était très compliqué de faire revenir des prisonniers... donc ces accords sont importants. En même temps, il convient de garder la souveraineté des États. S'il y a des trafics de drogue au Pérou, il faut que la justice péruvienne passe. Nous devons être intransigeants, même dans nos accords internationaux, et dire que nous ne cautionnons pas les trafics illégaux à l'international. Je salue également le travail fait par M. Alain David.

M. Alain David, rapporteur. Il y a 11 prisonniers dans un sens, 26 dans l'autre. Nous ne sommes donc pas sur des nombres importants. Mais éviter l'éloignement par rapport aux familles permet une amélioration sensible au plan humanitaire. Les peines restent les peines. Mais en cas d'incompatibilité avec notre droit, l'accord permet une adaptation par la justice de notre pays. Sur les 11 Français incarcérés au Pérou, la majorité le sont pour des trafics de drogue ; et inversement également. Il faut que la justice passe, mais il faut aussi une adaptation par rapport au cadre juridique national. En outre, je tiens à souligner à nouveau que les conditions d'incarcération au Pérou sont particulièrement difficiles, avec des cellules et couchettes payantes.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci M. le rapporteur pour cet éclairage.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le projet de loi n° 529.

ANNEXE

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou, signée à Lima le 23 février 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.