

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

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 algérienne démocratique et populaire

NOR : MAEJ1702050L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I - Situation de référence et objectifs de la convention

En matière de coopération judiciaire pénale, la France et l'Algérie sont toutes deux parties à plusieurs conventions multilatérales spécialisées, adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies, dont la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961¹, la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984², la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988³, la convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 décembre 2000⁴ et la convention contre la corruption du 31 octobre 2003⁵.

Sur le plan bilatéral, la France et l'Algérie sont liées par le protocole judiciaire entre le Gouvernement de la République française et l'Exécutif provisoire algérien du 28 août 1962⁶ et la convention entre la France et l'Algérie relative à l'exequatur et l'extradition du 27 août 1964⁷.

Désireuses d'établir une coopération plus efficace dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale, la France et l'Algérie ont souhaité moderniser le cadre conventionnel bilatéral en adoptant une nouvelle convention dont les stipulations se substituent aux dispositions du protocole judiciaire du 28 août 1962 consacrées à la coopération judiciaire pénale.

¹ Publiée par [décret n°69-446 du 2 mai 1969](#)

² Publiée par [décret n° 87-916 du 9 novembre 1987](#)

³ Publiée par [décret n°91-271 du 8 mars 1991](#)

⁴ Publiée par [décret n°2003-875 du 8 septembre 2003](#)

⁵ Publiée par [décret n° 2006-1113 du 4 septembre 2006](#)

⁶ Publiée par [décret n° 62-1020 du 30 août 1962](#)

⁷ Publiée par [décret n°65-679 du 11 août 1965](#)

Depuis 2010, la France a adressé 451 demandes d'entraide (commissions rogatoires, demandes d'enquête et dénonciations officielles) aux autorités algériennes dont 318 ont été exécutées à ce jour. Sur la même période, l'Algérie a saisi la France de 146 demandes d'entraide dont 115 ont été exécutées. Exception faite des États membres de l'Union européenne et de la Suisse, le nombre de demandes place l'Algérie au troisième rang des partenaires de la France en matière d'entraide judiciaire pénale, derrière la Turquie et le Maroc. La très grande majorité des demandes se rapporte à des procédures suivies pour des atteintes aux personnes (homicides, viols), des infractions à la législation sur les stupéfiants et des faits de terrorisme. Le délai moyen d'exécution des demandes d'entraide s'établit à 12 mois environ.

II - Conséquences estimées de la mise en œuvre de la convention

Aucune conséquence économique ou environnementale notable n'est attendue de la mise en œuvre de la présente convention. Cette dernière ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes. Elle n'a pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse. En revanche, des conséquences financières, sociales, juridiques et administratives méritent d'être soulignées.

A- Conséquences financières

L'entrée en vigueur de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire devrait avoir un impact financier mineur lié, à titre principal, au changement de régime linguistique.

Le protocole judiciaire du 28 août 1962 ne contenant aucune stipulation exigeant la traduction des demandes d'entraide échangées entre les parties, les demandes délivrées par les autorités judiciaires françaises ne faisaient pas l'objet d'une traduction en langue arabe. Les demandes algériennes destinées à la France étaient soit directement rédigées en langue française, soit – cas le plus fréquent – accompagnées d'une traduction en français.

L'article 4.1 de la convention d'entraide prévoit désormais, comme c'est l'usage dans la très grande majorité des conventions liant la France à des États dont le français n'est pas une langue officielle, que toutes les demandes d'entraide devront être formées dans la langue de la partie requérante et accompagnées d'une traduction dans la langue de la partie requise.

Cette stipulation devrait créer une augmentation marginale des frais de traduction des demandes.

B- Conséquences sociales

La présente convention devrait naturellement faciliter le rassemblement des preuves dans le cadre des affaires transnationales. Cet instrument devrait ainsi favoriser la conclusion des poursuites dans des délais plus satisfaisants pour l'ensemble des justiciables concernés.

C- Conséquences juridiques

Le texte de la présente convention correspond à un projet initialement communiqué par la France. Il s'efforce de moderniser le cadre juridique de l'entraide et d'en optimiser l'efficacité en élargissant le champ de l'entraide, en renforçant les échanges entre les autorités des deux pays et en encourageant le recours aux techniques modernes de coopération. Il vient en outre encadrer l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de ses stipulations. Enfin, il s'articule de manière cohérente avec les accords existants et les dispositions européennes liant la France.

1- Modernisation du cadre juridique de l'entraide judiciaire franco-algérienne.

- *Elargir le champ de l'entraide :*

Se démarquant du cadre du protocole judiciaire de 1962, la présente convention énonce dès son article 1er le principe de « l'entraide pénale la plus large possible », consacré par l'ensemble des instruments récents de coopération judiciaire pénale auxquels la France est partie. Ce principe permet d'envisager des modalités de coopération larges, s'étendant au-delà de celles expressément réglementées par les articles 7 à 21 de la convention.

Les motifs de refus énumérés à l'article 3 de la convention sont plus strictement encadrés que ceux résultant de l'article 28 du protocole judiciaire de 1962, notamment en ce qu'il n'est plus possible à l'autorité judiciaire requise de refuser d'exécuter une demande d'entraide au motif que celle-ci ne serait pas de sa compétence, motif de refus dont l'interprétation était malaisée.

Le champ de l'entraide se trouve en outre élargi par l'impossibilité pour la partie requise de se prévaloir du secret bancaire (article 3.4) ou encore du caractère fiscal de l'infraction à l'origine de la demande (article 3.2) pour rejeter une demande d'entraide. Sur ces aspects, la convention s'inscrit dans la lignée du protocole additionnel du 16 octobre 2001 à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne⁸ et du protocole additionnel du 17 mars 1978 à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale⁹.

De même, en application de l'article 3.3 de la convention, une partie ne peut invoquer la compétence de ses propres juridictions pour refuser d'exécuter une demande présentée par l'autre partie.

⁸ Publié par [décret n° 2006-16 du 5 janvier 2006](#)

⁹ Publié par [décret n° 91-386 du 17 avril 1991](#)

- *Fluidifier les échanges et optimiser leur efficacité :*

La convention vise à renforcer les échanges entre les parties afin d'assurer une meilleure exécution des demandes d'entraide.

A cette fin, elle institue des mécanismes de consultations à différentes étapes. Elle prévoit en premier lieu, à l'article 3.7, que la partie requise peut consulter la partie requérante avant de refuser ou d'ajourner une demande d'entraide pour envisager les conditions auxquelles la demande pourrait être exécutée. En second lieu, elle permet aux parties de se consulter au stade de l'exécution d'une demande, notamment en cas de difficultés ou de retard d'exécution (art. 5.5 et 5.6) ou encore pour envisager la formalisation de demandes complémentaires sollicitant l'accomplissement de diligences non prévues dans la demande d'entraide initiale (art. 6.1). En dernier lieu, à l'issue de l'exécution de la demande, des échanges entre les parties peuvent intervenir, par exemple pour décider du sort d'avoirs confisqués (art. 15.6).

La convention a par ailleurs vocation à développer les échanges d'informations entre les parties aux fins d'une bonne administration de la justice.

Par rapport au cadre juridique bilatéral résultant du protocole judiciaire de 1962, elle vient ainsi réglementer les échanges spontanés d'informations (art. 19) de même que ceux liés à l'exercice, par l'une des parties, d'une compétence extraterritoriale (art. 21).

Les échanges prévus aux termes de cette dernière stipulation ont pour objet de contribuer à la bonne mise en œuvre des conventions qui lient la France et l'Algérie, dont la convention des Nations unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée à New York le 10 décembre 1984 ou la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée adoptée à New York le 15 novembre 2000. L'article 21 de la convention devrait en effet permettre d'assurer l'information de chacune des parties quant aux procédures se rapportant à des infractions commises sur son territoire par ses ressortissants dont serait saisie une autorité judiciaire de l'autre partie. En outre, lorsque lesdites procédures ont été engagées devant les autorités compétentes d'une partie par une personne qui n'en possède pas la nationalité, les stipulations de l'article 21 permettent à l'autre partie de recueillir les observations ou tout autre élément utile de la part de la partie initialement saisie en vue, le cas échéant, de l'ouverture de sa propre procédure judiciaire. Dans ce cas, la convention prévoit que la partie initialement saisie doit être tenue informée de l'issue de la procédure ouverte par l'autre partie afin qu'elle puisse déterminer les suites à réserver à sa propre procédure, à savoir sa poursuite ou sa clôture. Les échanges d'informations qui interviendront en application de l'article 21 de la convention permettront ainsi d'assurer une meilleure administration de la justice et une conduite plus efficace et diligente des procédures au regard notamment du principe de territorialité des poursuites, sans préjudice des règles applicables en matière de compétence quasi-universelle¹⁰.

Enfin, la convention contient plusieurs stipulations dont l'objectif est de renforcer l'efficacité de l'entraide.

¹⁰ En droit interne, les articles 689-1 à 689-13 du code de procédure pénale fondent la compétence quasi-universelle des autorités judiciaires françaises pour certains types d'infractions commises hors du territoire de la République, en application de diverses conventions internationales.

Même si le délai moyen d'exécution des demandes d'entraide judiciaire avec l'Algérie demeure satisfaisant, la convention pose une exigence de célérité dans l'exécution des demandes (art. 5.3). La pratique montre en effet que la lenteur mise à accorder l'entraide judiciaire aboutit souvent à vider cette dernière de sa substance. Un tel défaut de diligence apparaît en outre susceptible d'amener la France à contrevenir au paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹¹.

Par ailleurs, afin de faciliter l'admissibilité dans la partie requérante des preuves obtenues en application de la présente convention, le texte prévoit la possibilité pour la partie requise, à la demande de la partie requérante, de réaliser les actes d'entraide sollicités selon les formalités et procédures expressément indiquées par la partie requérante, sous réserve qu'ils ne soient pas contraires aux règles constitutionnelles de la partie requise (art. 5.2). De fait, l'expérience permet de constater que des actes équivalents accomplis par les autorités de la partie requise en lieu et place des actes expressément demandés par les autorités de la partie requérante ne bénéficient pas toujours de la même force probatoire dans le cadre de la procédure conduite par celles-ci. En droit interne français, cette modalité spécifique d'exécution des demandes d'entraide se trouve d'ores et déjà intégrée à l'article 694-3 du code de procédure pénale¹².

En dernier lieu, tout comme le protocole judiciaire de 1962 le permettait, la convention prévoit que si les autorités compétentes de la partie requise y consentent, les autorités de la partie requérante ou les personnes mentionnées dans la demande peuvent assister à l'exécution de celle-ci (art. 5.7). Par rapport au texte de 1962, la présente convention ajoute cependant que, dans la mesure autorisée par la législation de la partie requise, les autorités de la partie requérante ou les personnes mentionnées dans la demande peuvent en outre interroger un témoin ou un expert ou les faire interroger. En droit interne français, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011¹³ a introduit la possibilité, pour le magistrat instructeur, accompagné de son greffier, et pour le procureur de la République, dans le cadre d'une commission rogatoire ou d'une demande d'entraide adressée à un État étranger, de procéder à des auditions sur le territoire de cet État, avec son accord (articles 41, alinéa 5, et 93-1 du code de procédure pénale¹⁴). A l'inverse, notre droit national ne permet pas, en raison de nos exigences constitutionnelles¹⁵, à une autorité étrangère de procéder elle-même à des auditions sur le territoire national mais uniquement d'assister à l'exécution de la demande d'entraide. Par voie de conséquence, il ne pourrait en l'état être exigé de la partie française qu'elle accepte qu'une autorité compétente algérienne procède elle-même à une audition en France, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention.

- *Exploiter les techniques modernes de coopération :*

Afin notamment de renforcer les capacités communes des deux pays à lutter contre les opérations de blanchiment d'argent, la présente convention instaure des possibilités très larges d'obtention d'informations en matière bancaire (art. 13), qu'il s'agisse de l'identification de comptes ouverts au nom d'une personne physique ou morale ou de la communication ou du suivi d'opérations bancaires réalisées pendant une période déterminée.

¹¹ Publiée par [décret n°74-360 du 3 mai 1974](#)

¹² [Article 694-3 du code de procédure pénale](#)

¹³ https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000024960344

¹⁴ [Article 93-1 du code de procédure pénale](#)

¹⁵ Décision du Conseil constitutionnel DC 98-408 du 22 janvier 1999 relative à la ratification du statut de Rome à la suite de laquelle l'article 53-2 a été introduit dans la Constitution (considérant n° 38 de la décision: « *en l'absence de circonstances particulières, et alors même que ces mesures sont exclusives de toute contrainte, le pouvoir reconnu au procureur de réaliser ces actes hors la présence des autorités judiciaires françaises compétentes est de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »).

Prenant en compte les progrès technologiques réalisés, la présente convention permettra par ailleurs aux parties de réaliser des auditions de témoins, d'experts ou de parties civiles par vidéoconférence (art. 9), pour autant que le recours à cette méthode ne soit pas contraire à leur législation respective et à condition qu'elles disposent des moyens techniques pour effectuer l'audition. Les dispositions de cet article peuvent également s'appliquer, si le droit interne le permet, aux auditions par vidéoconférence auxquelles participe une personne poursuivie pénalement, si cette dernière y consent. En France, la possibilité d'auditionner des personnes par vidéoconférence est prévue par l'article 706-71 du code de procédure pénale¹⁶. Les effets de cet article ont été étendus à l'entraide pénale internationale par l'article 694-5 du code de procédure pénale¹⁷. L'usage de la vidéoconférence pour la comparution d'un prévenu devant le tribunal correctionnel, s'il est détenu, est possible depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011¹⁸.

Le texte offre en outre de larges possibilités en matière de gel des avoirs, d'identification et de confiscation des produits et des instruments des infractions (art. 15). En droit interne français, la possibilité de saisir des produits d'infraction en vue de leur confiscation est prévue aux articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale, issus de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010. Les effets de ces articles ont été étendus à l'entraide pénale internationale par les articles 694-10 et suivants¹⁹ et 713-36 et suivants du code de procédure pénale²⁰, issus de la même loi.

Enfin, en vue de lutter plus efficacement contre le trafic de stupéfiants notamment, s'inspirant des conventions les plus modernes, la présente convention permet de recourir à des livraisons surveillées, dans le respect du droit national de la partie requise (art. 16). En droit interne français, cette technique spécifique d'investigation est prévue à l'article 706-80 du code de procédure pénale²¹.

2- Encadrer l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de la convention

L'Algérie, qui n'est pas membre de l'Union européenne, ni liée par la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel adoptée le 28 janvier 1981²², ne pourra se voir transférer de telles données qu'à la condition qu'elle assure un niveau de protection adéquat ou suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet, comme le prévoit la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés²³. Pour l'heure, la C.N.I.L.²⁴ estime que l'Algérie ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel²⁵. Par ailleurs, à ce jour, l'Algérie n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate de la part de la Commission européenne²⁶.

¹⁶ [Article 706-71 du code de procédure pénale](#)

¹⁷ [Article 694-5 du code de procédure pénale](#)

¹⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000023707312

¹⁹ [Articles 694-10 à 694-13 du code de procédure pénale](#)

²⁰ [Article 713-36 à 713-41 du code de procédure pénale](#)

²¹ [Article 706-80 du code de procédure pénale](#)

²² Publiée par [décret n° 85-1203 du 15 novembre 1985](#)

²³ Dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004.

²⁴ Commission nationale de l'informatique et des libertés.

²⁵ Voir le [site de la C.N.I.L.](#)

²⁶ Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont donné le pouvoir à la Commission de décider sur la base de l'article 25, paragraphe 6, de la [directive 95/46/CE](#) qu'un pays tiers offre un niveau de protection adéquat en raison de sa législation interne ou des engagements pris au niveau international. Cette directive sera abrogée par le [règlement \(UE\) 2016/679](#) relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données du 27 avril 2016 applicable à partir du 25 mai 2018 dont le chapitre V traite des transferts de données à caractère

En tout état de cause, les stipulations de la présente convention, en particulier son article 23, permettent de soumettre l'utilisation des données à caractère personnel transmises aux autorités algériennes à des restrictions, en adéquation avec la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Elles préservent en outre les droits des personnes concernées par des transferts de leur données personnelles en énonçant qu'elles disposent d'un droit de recours en cas de violation desdites données. Par voie de conséquence, la mise en œuvre de la présente convention ne saurait conduire la France à renoncer à ses standards de protection en ce domaine.

3- Assurer une articulation cohérente avec les engagements internationaux et européens de la France

Les stipulations de la présente convention sont largement inspirées des mécanismes de coopération qui prévalent déjà au sein de l'Union européenne et dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles reprennent, pour l'essentiel, les dispositions classiques de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959²⁷ et de son protocole additionnel du 17 mars 1978²⁸. Les éléments les plus modernes (articles 9, 10, 11, 13, 16, 17) s'inspirent des stipulations de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne²⁹, de son protocole additionnel en date du 16 octobre 2001³⁰ ou encore du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en date du 8 novembre 2001³¹. L'ensemble de ces mécanismes ont d'ores et déjà été intégrés dans notre ordre juridique interne.

Par conséquent, la présente convention n'implique aucune adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales.

D- Conséquences administratives

La présente convention maintient à l'article 2 le principe, déjà énoncé par l'article 27 du protocole judiciaire de 1962, de la transmission des demandes directement entre autorités centrales, c'est-à-dire entre le ministère de la Justice de la République française et le ministère de la Justice de la République algérienne démocratique et populaire.

Pour la France, c'est le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces qui continuera donc à traiter l'ensemble des demandes échangées entre les deux pays sans qu'il n'en résulte pour lui de charge administrative supplémentaire.

personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales et confirme ce rôle de la Commission rendant les décisions d'adéquation (article 45).

²⁷ Publiée par [décret n° 67-636 du 23 juillet 1967](#)

²⁸ Publié par [décret n° 91-386 du 17 avril 1991](#)

²⁹ Publiée par [décret n° 2006-15 du 5 janvier 2006](#)

³⁰ Publié par [décret n° 2006-16 du 5 janvier 2006](#)

³¹ Publié par [décret n° 2012-813 du 16 juin 2012](#)

III - Historique des négociations

En juin 2007, les autorités algériennes ont saisi les autorités françaises d'une demande de modernisation du protocole judiciaire de 1962 et de la convention relative à l'exequatur et à l'extradition de 1964 afin, notamment, d'introduire dans le domaine de l'entraide les moyens les plus modernes de lutte contre la criminalité et de résoudre dans le domaine de l'extradition les difficultés résultant de la survivance, dans l'arsenal répressif algérien, de la peine capitale.

Des projets de conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition ont ainsi été élaborés et discutés à l'occasion de sept rencontres bilatérales organisées alternativement à Paris et Alger, entre mai 2011 et novembre 2016.

Les deux parties sont parvenues à un consensus sur le texte relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale à l'issue de la session qui s'est tenue à Paris en mai 2016. Les discussions se poursuivent désormais sur le projet de convention d'extradition, la rencontre de novembre 2016 y ayant été intégralement consacrée.

IV - État des signatures et ratifications

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire a été signée à Paris par le garde des sceaux, ministre de la justice, M. Jean-Jacques Urvoas et le ministre de la justice, garde des sceaux de la République algérienne démocratique et populaire, M. Tayeb Louh.

L'entrée en vigueur de la présente convention suppose l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacun des deux États, à savoir, pour la France, la mise en œuvre de la procédure parlementaire d'autorisation d'approbation prévue par l'article 53 de la Constitution.

A ce jour, l'Algérie n'a pas fait connaître à la partie française l'accomplissement des procédures exigées par son ordre juridique interne.