COMITÉ EUROPÉEN
POUR LES PROBLÈMES
CRIMINELS

PROBLÈMES RELATIFS À L'APPLICATION PRATIQUE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

CONSEIL DE L'EUROPE - STRASBOURG
1971

PROBLÈMES RELATIFS À L'APPLICATION PRATIQUE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

CONSEIL DE L'EUROPE
1971

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le Conseil de l'Europe (Division des Problèmes criminels de la Direction des Affaires juridiques) a organisé du 15 au 17 juin 1970 une réunion de responsables de l'application, au niveau national, de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Assistaient à cette réunion les experts de douze États membres et des observateurs des Gouvernements d'Israël et du Liechtenstein (qui ont adhéré à la convention), du Gouvernement de la Finlande, de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) et de l'Association internationale de droit pénal.

Les participants ont examiné, sur la base des rapports présentés par M. P. Franck, substitut du procureur général près la Cour d'appel de Paris (France), M. R. Dussaix, juge d'instruction à Genève (Suisse), et M. P.G. Pötz, conseiller ministériel auprès du Ministère fédéral de la Justice (République Fédérale d'Allemagne), les problèmes que soulève l'application de la convention. Les participants ont également pris connaissance d'un rapport du Dr T. Meron (Israël) relatif à l'expérience de cet État en ce qui concerne l'application de la convention.

Au terme d'une discussion approfondie, les participants ont adopté des conclusions comprenant, entre autres, des propositions susceptibles de faciliter à l'avenir l'application de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

I

A

LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

I

A

LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

(Or. fr.)

Rapport présenté par
M. Pierre Franck,
substitut du procureur général près
la Cour d'appel de Paris

La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en 1959. Elle est entrée en vigueur en 1962 entre les trois premiers de ces États à l'avoir ratifiée : l'Italie, la Grèce et la Norvège. C'est donc un texte qui possède déjà une histoire et c'est cette histoire que le présent rapport a pour objet de retracer.

La première partie de ce rapport sera consacrée aux circonstances qui ont précédé la mise en vigueur de la convention. La seconde partie traitera, dans un premier chapitre, des intentions des rédacteurs de la convention quant aux dispositions de celle-ci concernant le contenu de l'entraide judiciaire et ses modalités. Un second chapitre indiquera les motifs des clauses relatives à la place de la convention dans le droit pénal international par rapport aux autres instruments de même nature qui lui sont antérieurs ou postérieurs.

PREMIÈRE PARTIE

Historique des travaux d'élaboration de la convention

Après avoir achevé l'élaboration du texte de la Convention multilatérale d'extradition ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 13 décembre 1957, le Comité d'experts gouvernementaux, chargé de cette tâche par les Résolutions (53) 4 et (54) 24 du Comité des Ministres faisant

suite, respectivement, aux Recommandations 16 (1951) et 66 (1954) de l'Assemblée Consultative, signala, dans son rapport (Doc. CM (54) 83, page 102), l'intérêt que présenterait la conclusion d'une autre convention multilatérale qui compléterait celle d'extradition et réglerait, en matière pénale, l'entraide judiciaire entre les États membres.

Il était, en effet, apparu au Comité d'experts que, si traditionnelle et si utile qu'elle fût, l'extradition n'était que l'un des aspects de la coopération interétatique dans les procédures répressives. En raison du développement des relations internationales en général et européennes en particulier, il devenait indispensable de soumettre à des normes communes d'autres formes, moins spectaculaires peut-être, mais d'une importance pratique aussi grande, de la procédure pénale internationale dans les rapports entre États membres. Or, parmi ces autres formes figurent la remise des actes et des décisions judiciaires, l'exécution des actes d'instruction, la comparution des prévenus, témoins et experts, l'échange des renseignements relatifs aux antécédents judiciaires qui constituent les mesures d'entraide les plus fréquentes.

La matière de l'entraide judiciaire pénale *stricto sensu* est connexe à celle de l'extradition. Toutefois, sa réglementation sur une base internationale présentait, par rapport à cette dernière, à la fois plus de facilité et plus de difficultés : plus de facilité, car, à la différence de l'extradition, les mesures d'entraide au sens strict n'affectent pas la liberté de l'individu, car elles n'impliquent aucune contrainte sur sa personne ; plus de difficultés aussi, car ces mesures n'étaient régies jusqu'alors que par des dispositions internes le plus souvent succinctes, ou par des clauses isolées contenues dans des conventions bilatérales d'extradition ou des conventions multilatérales relatives à la répression d'infractions particulières reconnues traditionnellement comme étant de caractère international, telles que le faux monnayage, la traite des êtres humains, le trafic des stupéfiants. En outre, une confusion était faite fréquemment avec les règles contenues dans les lois ou dans les conventions relatives à la procédure civile, notamment dans la Convention de La Haye.

Sous ces réserves, on peut dire que l'entraide judiciaire pénale ne faisait l'objet, avant la Convention européenne, d'aucune construction juridique vraiment complète et cohérente.

Dans ces conditions, la reconnaissance d'une obligation générale d'entraide judiciaire entre États européens, l'établissement d'un ensemble de règles minimales pour en fixer les

limites, la rédaction d'un instrument multilatéral suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à la diversité des systèmes de droit en vigueur en Europe, ont paru aux membres du Comité d'experts être les objectifs essentiels à atteindre.

La suggestion des experts fut retenue par le Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués, lequel, à sa 41e réunion tenue en septembre 1956, décida d'élargir le mandat du Comité d'experts pour l'extradition déjà composé de spécialistes du droit pénal international et le chargea d'élaborer un projet de convention multilatérale d'entraide judiciaire pénale.

Ce comité a réuni les experts des mêmes pays que ceux qui avaient été précédemment représentés aux travaux sur l'extradition, à savoir : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Turquie. La Suisse qui, à l'époque, n'était pas encore membre du Conseil de l'Europe, était représentée, comme pour l'extradition, par un observateur.

La présidence du comité fut confiée, pour cette nouvelle tâche, à M. de la Fontaine, avocat général à Luxembourg. Le Royaume-Uni, dont l'expert avait participé activement aux travaux sur l'extradition, s'est abstenu de se faire représenter à ceux relatifs à l'entraide en raison des différences profondes et d'ailleurs bien connues, entre son propre système procédural et ceux existant sur le continent. Il a, en effet, paru aux autorités de ce pays qu'il leur serait juridiquement et pratiquement très difficile, voire impossible, d'appliquer une convention nécessairement plus adaptée aux législations continentales qu'à leur propre système juridique.

Ainsi constitué, le Comité d'experts s'est réuni à trois reprises, du 13 au 20 février 1957, du 4 au 13 novembre 1957 et du 16 au 23 avril 1958 au siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg.

Ces travaux, qui ont tenu compte des dispositions légales et conventionnelles existantes ainsi que des projets types élaborés en cette matière dans certains pays, ont abouti à une convention que l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe a recommandé à l'unanimité au Comité des Ministres d'ouvrir à la signature des gouvernements des États membres.

Le Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués s'est conformé à cette recommandation et la convention fut signée successivement, le 20 avril 1959 par l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la

Grèce, l'Italie et le Luxembourg ; le 23 octobre 1959 par la Turquie, le 28 avril 1961 par la France ; le 21 janvier 1965 par les Pays-Bas et le 29 novembre 1965 par la Suisse devenue entre-temps membre du Conseil de l'Europe.

Les instruments de ratification furent déposés, conformément à l'article 27, paragraphe 2, auprès du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, successivement par les dix États suivants : l'Italie, la Grèce, la Norvège (qui furent les trois premiers États à avoir déposé leur instrument de ratification et furent liés par la convention dès le 15 juin 1962), le Danemark, la Suisse, la France, la Suède, l'Autriche, les Pays-Bas et la Turquie.

En outre, conformément à l'article 28 de la convention, deux États non membres du Conseil de l'Europe y ont adhéré par la suite avec l'agrément du Comité des Ministres : un État non européen : Israël, à compter du 26 décembre 1967, et un État européen : la Principauté de Liechtenstein, à compter du 28 octobre 1969. Actuellement, la convention lie donc douze États, onze États européens et un État non européen.

Pour être complet, il convient de signaler que, par procès-verbal rectificatif du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe du 22 septembre 1969, le visa de l'article 9 figurant à l'article 20, première ligne, de la convention, a été remplacé par celui de l'article 10, paragraphe 3. Bien qu'intervenue tardivement, cette rectification, que le Conseil des Ministres siégeant au niveau des Délégués a approuvée en septembre 1968 lors de sa 173e réunion, revêtait un caractère purement matériel.

Enfin, un rapport explicatif contenant un commentaire de la convention a été publié en 1969 par le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, après avoir été approuvé par le Comité des Ministres siégeant au niveau des Délégués lors de sa 174e réunion en octobre 1968.

DEUXIÈME PARTIE

Travaux préparatoires relatifs au contenu de la convention

Chapitre I

Étendue et modalités de l'entraide judiciaire pénale

L'analyse détaillée des motifs de chacun des 22 articles de la convention fixant l'étendue et les modalités de l'entraide

dépasserait le cadre du présent rapport ; elle serait d'ailleurs superflue, car elle ferait, dans une large mesure, double emploi avec le commentaire déjà publié par le Conseil de l'Europe. La convention a d'ailleurs été rédigée d'une manière suffisamment précise, non seulement pour pouvoir être comprise sans difficulté à première lecture, mais même pour pouvoir être appliquée directement, c'est-à-dire sans loi interne d'application, dans les États dotés d'un système constitutionnel compatible avec cette technique (dite *Self-executing*).

Seules seront donc évoquées ci-dessous les principales questions qui se sont posées aux experts et qu'ils ont eu à résoudre. On constatera, d'une manière générale, que la convention qui uniformise certaines modalités de rédaction et de transmission des demandes d'entraide judiciaire, renvoie souvent, quant aux modalités d'exécution de celles-ci, à la loi de l'État requis dont elle se borne à combler, le cas échéant, les lacunes. La convention ne saurait donc être considérée, comme on le croit parfois, comme une loi européenne, uniforme et complète de procédure pénale, mais plutôt comme un effort des États membres en vue d'harmoniser et au besoin de compléter, dans leurs rapports mutuels, celles des dispositions de leurs lois internes qui régissent la transmission et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire adressées à l'étranger ou émanées de l'étranger.

L'un des mérites essentiels de la convention est de formuler un engagement de principe de la part des États parties et d'en préciser la portée.

Ces États doivent s'accorder mutuellement leur concours dans les procédures répressives relevant, dans l'État requérant, de la compétence des autorités qui, dans l'organisation de cet État, et selon son appréciation, revêtent un caractère judiciaire (article 1er, paragraphe 1).

La convention part de l'idée que l'État qui accomplit un acte pour les besoins d'une procédure pénale en cours dans un autre, abandonne une parcelle de sa propre souveraineté. Or, cet abandon ne peut provenir que d'un acte volontaire, lequel doit être préalablement sollicité par l'État requérant. L'État requis peut le refuser s'il ne rentre pas dans le cadre précis d'un accord dont l'intérêt est de lui garantir la réciprocité, base de la coopération internationale.

Afin d'éviter des ambiguïtés quant au caractère judiciaire des autorités requérantes, la convention (article 24) a donné à tout État partie la possibilité d'indiquer, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, lors de la

signature ou du dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion, celles de ses autorités qu'il considère comme judiciaires. Certains États, tels que la France, ont fait usage de cette possibilité dont l'intérêt est surtout de permettre à un État partie d'obtenir sans difficulté l'exécution des demandes d'entraide émanées de son Ministère public, par d'autres États parties qui pourraient dénier à cette autorité le caractère judiciaire. La qualité « judiciaire » de l'autorité requérant l'entraide judiciaire ne peut en effet être appréciée par l'autorité requise de l'entraide que par référence à l'organisation de l'État dont relève l'autorité requérante.

La convention est une convention d'entraide judiciaire *pénale*, c'est-à-dire qu'elle ne s'applique qu'aux faits répréhensibles qui, dans l'État requérant, constituent des infractions à la loi pénale. Or, dans certains cas, ce caractère peut prêter à discussion. En Allemagne plus spécialement, certains faits répréhensibles ne sont pas considérés comme des « infractions pénales » *(Straftaten)* mais comme des « atteintes à l'ordre » *(Ordnungswidrigkeiten)*. Il s'agit, en l'espèce, selon le droit allemand, de faits sanctionnés par une amende infligée par une autorité administrative, dont la décision peut cependant faire l'objet d'un recours devant l'autorité judiciaire.

Les rédacteurs de la convention ont voulu, dans ce cas, limiter l'application de la convention à la seule phase judiciaire de la procédure. Il a donc été précisé à l'article 1er, paragraphe 1, que l'obligation d'entraide s'applique aux procédures visant des infractions dont la répression est *au moment où l'entraide est demandée* de la compétence des autorités judiciaires. Si donc, à ce moment, l'autorité administrative est seule saisie, la convention ne s'applique pas.

La convention précise (article 1er, paragraphe 2) qu'elle ne s'applique pas non plus à l'exécution des décisions d'arrestation ou des condamnations. Cette exécution relève en effet des conventions d'extradition ou de conventions particulières. Cette précision confirme l'acception restrictive de l'expression « entraide judiciaire ».

La convention réduit en outre la portée de l'obligation d'entraide en permettant à la partie requise de refuser son concours si la demande se rapporte à des infractions considérées par elle, et par elle seule, soit comme politiques ou connexes à de telles infractions, soit comme des infractions fiscales ou encore, si elle estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité ou à d'autres de ses intérêts essentiels (article 2 (*a*) et (*b*)).

Ces possibilités de refus sont les seules qui aient été prévues à la fois par la convention d'extradition et par la convention d'entraide. Elles s'expliquent par le fait que, comme l'acte d'extradition, celui d'entraide implique une renonciation de l'État requis à sa souveraineté. Or, cette renonciation ne peut intervenir que si l'État requis estime qu'elle est compatible avec ses conceptions fondamentales et qu'elle ne porte pas atteinte à ses intérêts politiques ou économiques essentiels.

L'obligation générale d'entraide ayant été définie, les auteurs de la convention ont estimé nécessaire de régler les modalités d'exécution et de transmission des demandes en distinguant celles-ci selon leurs objets. Cette réglementation est contenue dans les articles 3 à 20 qui sont répartis dans les titres II à V.

L'article 16 qui figure au titre V regroupe les différentes modalités de transmission des demandes qui varient selon la nature de celles-ci.

Les titres VI et VII traitent respectivement et séparément de l'envoi des demandes de poursuites et de l'échange des avis de condamnation. Il s'agit en effet d'opérations qui, par exception, sont accomplies spontanément et non sur demande, par un État partie au bénéfice d'un autre, lorsque les conditions prévues par la convention sont remplies.

Le *titre II* traite des *commissions rogatoires* définies limitativement comme étant les demandes adressées par les autorités judiciaires de la partie requérante aux fins d'accomplir, en matière pénale, des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, dossiers ou documents. Ces actes d'instruction sont, notamment, l'interrogatoire des inculpés, l'audition des témoins ou experts, le transport sur les lieux, les perquisitions et les saisies. La « commission rogatoire » au sens de la convention est donc une catégorie particulière de demande d'entraide judiciaire.

Le principe retenu est que l'exécution d'une commission rogatoire n'est, à la différence de l'extradition, soumise à aucune condition de fond autre que les conditions générales de l'entraide définies aux articles 1er et 2.

Elle n'exige notamment pas que les faits soient incriminés à la fois dans l'État requérant et dans l'État requis. En effet, la garantie que constitue ce principe ne s'impose pas en la matière, l'exécution de la commission rogatoire excluant a priori toute mesure de contrainte sur la personne.

Toutefois, afin de ne pas heurter des règles internes auxquelles il serait difficile ou impossible à certains États de déroger, la convention prévoit que ces États peuvent formuler, lors de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification ou d'adhésion, une réserve selon laquelle ils entendent soumettre l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou de saisies au principe de la dualité d'incrimination ou même à toutes les conditions requises pour l'extradition (article 5). Il s'agit en effet d'actes affectant l'inviolabilité du domicile ou la propriété et pouvant donc être considérés par certains États comme particulièrement graves.

Quant à la forme de l'exécution des commissions rogatoires, elle est régie par la loi de l'État d'exécution, conformément au principe traditionnel du droit international : *locus regit actum* (article 3, paragraphe 1).

A ce propos, il convient de signaler que l'*article 3, paragraphe 2*, précise que les témoins et experts sont entendus sous la foi du serment si la partie requérante le demande expressément et si la partie requise ne s'y oppose pas. Si donc la partie requérante en exprime le désir, la partie requise peut faire recueillir des témoignages sous la foi du serment à la condition que cette formalité, lorsqu'elle n'est pas exigée par sa propre loi, ne soit pas contraire à celle-ci. Dans ce cas, le serment est prêté selon les règles en vigueur dans la partie requise. Sur ce point, la convention ne déroge donc pas à la loi de cette partie au silence de laquelle elle se borne à suppléer. Inversement, le serment est prêté dans l'État requis si la loi de cet État le prévoit, même si l'État requérant ne l'a pas demandé.

L'*article 4* dispose que la partie requise doit aviser la partie requérante, si celle-ci en exprime le désir, du lieu et de la date d'exécution de la commission rogatoire afin que ses autorités (notamment les agents du Ministère public ou les juges) ou les personnes en cause (l'inculpé ou la partie plaignante entre autres) puissent y être présentes. Cette assistance est toutefois subordonnée au consentement de la partie requise qui peut la refuser, notamment dans les cas où sa législation, applicable en tant que loi du lieu de l'exécution, reconnaît à l'instruction judiciaire un caractère secret.

Les autorités de l'État requérant ou les parties privées dans une procédure pénale suivie dans cet État ne sauraient avoir, dans l'État requis, plus de droits que les autorités ou parties privées dans une procédure interne à l'État requérant.

La remise, sur la demande de la partie requérante, d'actes de procédure pénale et de décisions judiciaires aux personnes se trouvant sur le territoire de la partie requise, est réglée à l'*article 7* de la convention. L'expression « remise » vise aussi bien la simple transmission sans forme que la notification sous la forme officielle prévue par la législation de la partie requise.

Selon ce système, analogue à celui prévu par la Convention de La Haye sur la procédure civile, la partie requise peut donc, soit se limiter à transmettre sans forme particulière le document au destinataire, soit utiliser une forme de notification prévue par sa loi, à moins que la partie requérante ne demande expressément que la notification soit faite sous une forme spéciale compatible avec la législation de la partie requise.

Le *paragraphe 3* de l'*article 7* revêt un intérêt particulier en ce sens qu'il tente de résoudre par un compromis une difficulté résultant des différences existant entre deux catégories de systèmes procéduraux : ceux qui, comme le système français, admettent qu'une décision de condamnation puisse être rendue en l'absence de l'inculpé sauf à permettre à celui-ci de le remettre en cause par la voie d'une opposition et ceux qui, comme les systèmes scandinaves, ont surtout pour préoccupation d'éviter à une personne le risque d'être condamnée sans avoir eu connaissance de la poursuite menée contre elle. Ces derniers n'admettent donc qu'exceptionnellement des condamnations par défaut, préférant prévoir des moyens efficaces en vue d'obtenir la comparution personnelle de l'inculpé devant ses juges.

C'est pourquoi, le premier alinéa du paragraphe 3 dudit article permet aux États parties de faire, lors de la signature de la convention ou du dépôt de leur instrument de ratification ou d'adhésion, une déclaration au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, aux termes de laquelle ils demandent que les citations à comparaître, destinées à une personne poursuivie se trouvant sur leur territoire, soient adressées, avant la date de la comparution, dans un certain délai qu'ils peuvent fixer dans leur déclaration et qui ne peut être inférieur à cinquante jours.

En application du second alinéa du même paragraphe, la partie requérante est tenue de fixer la comparution à une date tenant compte de ce délai. Faute de ce faire, la citation peut être refusée par la partie requise. Ce refus risque toutefois de n'avoir pas de conséquence sur la validité de la procédure en cours dans la partie requérante, dans la mesure où la légis-

lation de cette partie prévoit, comme c'est parfois le cas, que la citation des personnes se trouvant à l'étranger est régulièrement effectuée par le dépôt de celle-ci en un lieu fixé par la loi, tel que le Parquet de la juridiction saisie de la poursuite.

Cette disposition a néanmoins son utilité dans la mesure où elle appelle l'attention de la partie requérante sur un problème pratique important, tant du point de vue du respect des droits de la défense, que du point de vue de la simplification et de l'accélération des procédures par élimination des voies de recours inutiles.

Conformément au principe déjà énoncé selon lequel la Convention d'entraide exclut tous actes de coercition de la part de la partie requise, à l'encontre de la personne en cause, l'*article 8* dispose que les témoins ou experts cités à comparaître dans l'État requérant demeurent libres de déférer ou non à la citation qui leur est remise, alors même que celle-ci contiendrait des injonctions ou les menacerait de mesures de contrainte ou d'amendes pour non-comparution.

Cependant, dans le souci d'une bonne administration de la justice, l'intention des rédacteurs de la convention a été de favoriser, dans toute la mesure du possible, la comparution personnelle dans l'État requérant, de la personne citée.

C'est pourquoi l'*article 10* prévoit la possibilité pour la partie requérante de demander à la partie requise, lors de la remise de la citation, d'inviter le témoin ou l'expert cité, à se rendre personnellement dans l'État requérant pour y comparaître devant les autorités judiciaires de cet État.

Cette invitation ne peut être, bien entendu, qu'une simple recommandation dénuée de force exécutoire.

En revanche, et pour renforcer l'incitation à se déplacer, le témoin ou l'expert cité doit être informé du montant des frais de voyage et de séjour qui lui seront remboursés par la partie requérante et des possibilités qui lui sont offertes par la convention d'obtenir, de la partie requise, une avance remboursable par la partie requérante.

Il reste à espérer que l'annonce de remboursement trop modique ne produise pas sur les intéressés un effet contraire à celui escompté.

Plus efficaces sans doute à cet égard sont les dispositions de l'*article 12, paragraphe 1*, de la convention qui font bénéficier les témoins et les experts, quelle que soit leur nationalité,

et donc même s'ils ressortissent à la partie requérante, d'une immunité pénale sur le territoire de cette partie pour les faits ou condamnations antérieurs à leur départ de la partie requise. Cette immunité subsiste pendant quinze jours à compter du moment où la personne dont la présence n'est plus nécessaire à la partie requérante, a pu quitter le territoire de cette partie, à moins qu'elle n'y soit retournée après l'avoir quitté.

Cette disposition est traditionnelle. Elle était déjà prévue par des lois internes et par des dispositions conventionnelles bilatérales. On notera, à ce propos, l'analogie entre la purge de la spécialité des effets de l'extradition prévue par les lois et conventions d'extradition — notamment par la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (article 14) et celle des effets de l'immunité de juridiction pénale prévue par la Convention d'entraide. Cette dernière convention (article 12, paragraphe 2) étend — il convient de le signaler car il semble s'agir d'une disposition nouvelle inspirée par la logique — l'immunité de juridiction pénale des témoins et experts, à la personne poursuivie, en ce qui concerne les faits non visés dans la citation et antérieurs au départ de la partie requise. Il a semblé qu'il n'y avait pas lieu de faire de distinction, en matière d'immunité, entre les témoins ou experts et les prévenus libres cités à comparaître devant les juridictions de la partie requérante.

L'article 11 règle le transfèrement provisoire d'un détenu d'un État partie dans un autre aux fins de comparution personnelle en qualité de témoin ou aux fins de confrontation.

Cette mesure, connue parfois sous le nom de « prêt de détenu », était déjà prévue par certaines lois et par certaines conventions bilatérales d'extradition. Elle a posé en pratique certains problèmes délicats. Il y était, dans la pratique, rarement recouru. En effet, les États limitrophes comme la France et la Belgique, préféraient recourir à une confrontation à la frontière, le détenu ne quittant pas le territoire de l'État de détention.

S'agissant cependant d'une mesure revêtant une utilité pratique certaine, les auteurs de la convention ont estimé devoir la réglementer d'une manière plus précise qu'elle ne l'était auparavant, dans l'espoir de résoudre les difficultés que ce transfèrement suscite.

C'est ainsi que la convention impose expressément à la partie requérante l'obligation de détenir l'individu pendant

la durée de son séjour sur son territoire, sauf demande de mise en liberté adressée par la partie requise. Cette disposition constitue ainsi la base de la délivrance, dans l'État requérant, du titre de détention. Cette base était auparavant sujette à discussion lorsqu'aucun titre de détention pour autre cause n'existait dans l'État requérant.

La convention est d'ailleurs prudente à l'égard d'un tel transfèrement. C'est ainsi qu'elle prévoit, pour la partie requise, de larges facultés de refus, notamment dans le cas d'opposition de la part du détenu — ce qui peut paraître excessif, s'agissant de procédure pénale, matière d'ordre public — et, dans le cas de risque de prolongation de détention, ce qui est raisonnable.

Les modalités du *transit du détenu* par le territoire d'un État tiers, partie à la convention, sont également prévues par celle-ci. Le transit est obligatoire pour l'État requis du transit à moins que le détenu ne ressortisse à cet État (article 11, paragraphe 2). Cette restriction a paru indispensable à la majorité des membres du Comité.

Enfin, un renvoi de l'*article 11* à l'article 12 octroie au détenu transféré provisoirement dans l'État requérant ou en cours de transit par un État tiers, partie à la convention, une *immunité pénale* analogue à celle dont bénéficient les témoins, experts et prévenus libres, en ce qui concerne les faits commis par le détenu dans l'État de transit, avant son départ du territoire de l'État requis du transfèrement.

Aux termes de l'*article 13*, tout État partie à la convention a l'obligation de communiquer à un autre État partie qui le lui demande, le relevé des condamnations figurant au casier judiciaire d'une personne et tous renseignements se rapportant à ces condamnations (grâces, amnistie, libérations conditionnelles, etc.), lorsqu'ils sont demandés par une autorité judiciaire pour les besoins d'une procédure pénale. Cette communication par un État sur la demande d'un autre du relevé des condamnations frappant une personne dans l'État requérant ne doit pas être confondue avec l'envoi systématique aux autorités de l'État d'origine de cette personne, par l'État de condamnation, d'un avis avisant ces autorités qu'une condamnation a été prononcée. Ces avis sont prévus séparément à l'article 17 dont il sera fait mention ultérieurement.

S'agissant de rapports entre autorités judiciaires, aucune restriction spéciale de communication n'est prévue. L'obligation générale d'entraide formulée à l'article 1er s'applique sous réserve des restrictions générales prévues à l'article 2 de la convention.

En revanche, les demandes présentées par des autorités non judiciaires ne doivent être satisfaites que dans la mesure où des autorités analogues sont elles-mêmes habilitées, dans l'État requis, à les présenter en vertu de la législation en vigueur dans cet État.

Les autorités non judiciaires de la partie requérante sont soumises à cet égard, sur le territoire de la partie requise, au même traitement que les autorités analogues de cette partie.

Les indications que doivent contenir les demandes d'entraide sont précisées à l'*article 14* et les modalités de leur transmission sont fixées à l'*article 15*. Ces modalités varient selon la nature de la demande et l'urgence de son exécution.

On relèvera essentiellement à cet égard l'abandon de la voie diplomatique considérée comme trop lente au profit de la transmission plus rapide entre Ministères de la Justice et la reconnaissance, dans certains cas, notamment en cas d'urgence, de la transmission directe entre autorités judiciaires ou encore par l'entremise de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol). Ces voies étaient déjà prévues par la Convention d'extradition et ne sont donc pas entièrement nouvelles. Des possibilités d'options sous condition de déclaration préalable au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, donnent à cette réglementation la souplesse nécessaire. Elles permettent aux États parties, soit d'user d'autres voies que celles prévues par la convention, soit de renforcer le contrôle de leur administration centrale sur les transmissions directes entre autorités judiciaires locales.

Les dispositions des *articles 16 à 20* relatifs notamment à la traduction des demandes, à la dispense de légalisation et au règlement des frais sont devenues usuelles dans les conventions du Conseil de l'Europe et n'appellent pas d'observations particulières.

Il suffit d'indiquer qu'en principe, pour des raisons de commodité, les demandes d'entraide et leurs annexes sont adressées à la partie requise sans traduction. En effet, il est en général plus facile à un État de traduire dans sa propre langue des documents rédigés dans une autre langue que le contraire. Des dérogations à cette règle demeurent cependant possibles, à la condition qu'une déclaration préalable ait été

faite à cette fin par les États intéressés au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, lors de la signature de la convention ou du dépôt de leur instrument de ratification ou d'adhésion.

La formalité de la légalisation des pièces a été supprimée comme en matière d'extradition. Les frais d'exécution des demandes d'entraide sont assumés par la partie requise à l'exception des frais d'expertise et de transfèrement temporaire des détenus qui sont remboursés par la partie requérante. Le principe est que, comme en matière d'extradition, chaque partie supporte les frais usuels occasionnés sur son territoire par l'exécution de la demande.

Aux termes de l'*article 21* qui traite des modalités de transmission des dénonciations officielles aux fins de poursuites adressées à un État partie par un autre, ces documents font l'objet, sauf déclaration préalable différente, de transmissions directes entre Ministères de la Justice. Elles sont soumises aux règles générales relatives à la traduction. L'État destinataire de la demande de poursuite doit informer l'État d'envoi de la suite donnée à celle-ci et lui communiquer, s'il y a lieu, une copie de la décision intervenue.

L'*article 22* prévoit l'envoi systématique et périodique à un État partie par un autre État partie, d'avis des sentences pénales et des mesures s'y rapportant, qui ont fait l'objet, dans l'État de condamnation, partie à la convention, d'une inscription au casier judiciaire.

Cette obligation de communiquer les avis de condamnation n'existe qu'à l'égard de l'État partie à la convention dont le condamné est le ressortissant. Si le condamné ressortit aussi à un État de condamnation, cet État n'est pas tenu de procéder à la communication.

De telles règles étaient déjà prévues dans certains accords bilatéraux relatifs à l'échange des renseignements figurant au casier judiciaire. La convention n'innove donc pas à cet égard, mais regroupe et précise les dispositions existantes.

L'ensemble des dispositions de la Convention d'entraide peuvent, aux termes de l'*article 23*, faire l'objet de réserves de la part des États qui y sont parties. Ces réserves doivent être formulées au plus tard lors de la signature de la convention ou du dépôt de l'instrument de ratification ou d'adhésion. Elles ne peuvent porter, c'est là un point important, que sur une ou plusieurs dispositions *déterminées* de la convention.

Cette formule a pour but d'éviter toute incertitude dans les relations entre l'État auteur de la réserve et les autres États parties qui peuvent, bien entendu, se prévaloir, le cas échéant, sur les points visés par la réserve, de l'absence de réciprocité. Les difficultés auxquelles a donné lieu la Convention d'extradition qui admet toutes réserves, quelle qu'en soit l'étendue, ont conduit à cette solution. Il ne faut pas, en effet, que la formulation par un État partie de réserves trop larges ne lui permette de se soustraire aux obligations de la convention qui se viderait ainsi de sa substance.

Les réserves peuvent en outre être retirées à tout moment, et dans les mêmes conditions, par les États qui les ont faites.

Chapitre II

Rapports entre la convention et les autres instruments internationaux de même nature

Dans un but de clarification, la convention abroge en principe (article 26, paragraphe 1) dans les relations entre les parties, tous traités, conventions et accords bilatéraux d'entraide judiciaire antérieurs à son entrée en vigueur. Elle a cependant prévu un certain nombre d'exceptions à ce principe, qui sont les suivantes :

1. Les accords ou arrangements bilatéraux autorisant la transmission directe des demandes d'entraide entre les autorités judiciaires de deux États parties.

Aux termes de l'article 15, paragraphe 7, de tels accords peuvent, en effet, admettre encore plus largement que la convention multilatérale, les transmissions directes entre autorités judiciaires. Or, il a été considéré que la convention multilatérale n'édictait que des règles minimales et qu'il serait contraire à son esprit d'abroger des dispositions antérieures plus favorables à ce mode de transmission.

2. Les accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux en vigueur entre les États parties, relatifs à la traduction des demandes et pièces annexes (article 16, paragraphe 3).

Ces accords peuvent, en effet, tenir compte de la situation particulière de certains États ou communautés d'États.

3. Les dispositions des conventions bilatérales ou multilatérales antérieures qui régissent, dans un domaine déter-

miné sur des points particuliers, l'entraide judiciaire pénale entre les États parties à la convention (article 26, paragraphe 2).

Il s'agit, en fait, de dispositions incluses dans des conventions multilatérales concernant la répression d'infractions internationales telles que le faux monnayage, la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants, etc., conclues antérieurement et notamment sous les auspices d'autres organisations internationales telles que les Nations Unies.

La convention européenne ne s'applique, dans ces domaines et dans les rapports entre États qui y sont parties, qu'à titre supplétif.

4. Les dispositions relatives à l'entraide judiciaire en vigueur entre les parties qui connaissent un système d'entraide fondé soit sur une législation uniforme (cas des pays scandinaves), soit sur un système de réciprocité (cas des rapports anglo-irlandais).

Les États parties à la Convention européenne d'entraide qui connaissent de tels systèmes peuvent continuer à régler leurs rapports en se fondant exclusivement sur eux (article 26, paragraphe 4). Toutefois, ces systèmes, dans la mesure où ils existent entre deux ou plusieurs États parties à la convention, ne sont exclus de l'abrogation générale des conventions antérieures que si les États intéressés ont fait au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe une déclaration par laquelle ils expriment leur intention de s'en prévaloir. Cette déclaration peut intervenir à n'importe quel moment (article 26, paragraphe 4, deuxième phrase). De telles exceptions à la règle générale de l'abrogation des textes antérieurs ne sont pas nouvelles. Elles existent dans d'autres conventions européennes et, notamment, dans la Convention européenne d'extradition.

Pour l'avenir, la convention vise à empêcher que, par des accords nouveaux, les États parties ne remettent en cause son effet unificateur.

C'est ainsi qu'elle décide que les États parties ne peuvent conclure entre eux des accords bilatéraux ou multilatéraux que pour compléter les dispositions de la convention européenne ou pour faciliter l'application des principes qu'elle contient (article 26, paragraphe 3).

Toutefois, cette convention ne constituant qu'un minimum, les États parties peuvent conclure entre eux des accords additionnels bilatéraux ou multilatéraux pour la compléter et la

préciser. Un accord additionnel de cette sorte a, par exemple, été négocié récemment entre la France et la République Fédérale d'Allemagne.

De même, la poursuite de certaines catégories particulières d'infractions ou certaines mesures particulières d'entraide judiciaire peuvent faire l'objet de dispositions conventionnelles spéciales, bilatérales ou multilatérales, dans les rapports entre États parties à la convention européenne. Tel sera le cas, notamment, lorsque ces États seront appelés postérieurement à l'entrée en vigueur de cette convention, à être également parties à d'autres conventions multilatérales contenant des dispositions relatives à l'entraide judiciaire, telles que les conventions universelles conclues sous l'égide des Nations Unies ou les conventions portant sur des matières spéciales élaborées au sein du Conseil de l'Europe (répression des infractions routières, surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, rapatriement des mineurs délinquants, etc.).

Enfin, les États parties à la convention européenne qui, dans l'avenir, ont l'intention de régler leurs rapports d'entraide judiciaire sur la base d'une législation uniforme ou d'un système particulier fondé sur la réciprocité, peuvent faire, dans ce but, au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, une déclaration analogue à celle prévue pour le maintien des systèmes particuliers antérieurs à l'entrée en vigueur de la convention (article 26, paragraphe 4).

La convention ne porte donc pas atteinte à ces systèmes, tant pour le passé que pour l'avenir, afin de tenir compte des intérêts spéciaux des États membres appartenant à des communautés régionales.

Telles sont, dans leurs très grandes lignes, les idées directrices qui ont présidé à l'élaboration de la Convention européenne d'entraide judiciaire.

Ces idées se sont-elles révélées dans la pratique décevantes ou bénéfiques ? Il appartiendra aux autres rapporteurs de l'indiquer dans la mesure où il n'est pas encore trop tôt pour le savoir.

B

LA POLITIQUE QUI DEVRAIT RÉGIR L'APPLICATION DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

B

LA POLITIQUE QUI DEVRAIT RÉGIR L'APPLICATION DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

(Or. fr.)

Rapport présenté par
M. Pierre Franck,
substitut du procureur général près
la Cour d'appel de Paris

1. A la date du présent rapport, la Convention d'entraide judiciaire pénale ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 20 avril 1959, a été signée par onze de ceux-ci dont huit ont déposé auprès du Secrétariat Général leurs instruments de ratification. En outre, deux États non membres ont adhéré à cette convention et déposé leurs instruments d'adhésion : l'État d'Israël en 1967 et la Principauté de Liechtenstein en 1969.

La convention régissant donc les relations d'entraide judiciaire pénale entre d'assez nombreux États, il convient maintenant d'examiner les mesures qui, au sein du Conseil de l'Europe, pourraient être envisagées en vue de lui assurer une application aussi complète et efficace que possible dans l'intérêt des États qui y sont parties.

L'organisation par le Conseil de l'Europe d'une rencontre de spécialistes et de praticiens de l'entraide judiciaire pénale qui fait suite à une réunion analogue concernant l'application de la Convention d'extradition, elle aussi en vigueur entre plusieurs États, constitue à cet égard une première mesure utile.

2. Dans le cadre de ces réunions, il y aurait tout d'abord lieu de faire le point de la situation à l'égard des *États membres qui ne sont pas encore liés par la Convention d'entraide.*

Des renseignements devraient être recueillis sur les raisons pour lesquelles la signature de la convention ou sa ratification ne sont pas intervenues jusqu'à présent.

Dans le cas où la cause de cet état de choses serait de simples retards administratifs, des démarches pourraient être accomplies par les voies les plus appropriées — avec l'appui éventuel de l'Assemblée Consultative — en vue d'accélérer les procédures de ratification dans les États membres intéressés.

S'il apparaissait que des objections de fond de caractère technique non encore connues s'opposent à la signature ou à la ratification de la convention par certains États membres, il appartiendrait aux experts qui participent aux réunions d'application, de s'en entretenir officieusement et d'envisager les moyens propres à résoudre ces difficultés en proposant, le cas échéant, des amendements au texte actuel de la convention. Bien entendu, ces consultations supposent que les experts des États membres, non parties à la convention, continuent à être conviés aux réunions « opérationnelles » avec les experts des États qui y sont déjà parties.

3. *A l'égard des États parties à la convention*, il conviendrait de dresser l'inventaire des déclarations, notifications et réserves qui ont été faites conformément à ce texte et de procéder à leur étude comparative. Certes, ces déclarations, notifications et réserves faites auprès du Secrétaire Général ont dû être communiquées par celui-ci en leur temps, conformément à l'article 30 de la convention, aux gouvernements des États membres et des États non membres ayant adhéré à la convention ; toutefois, ces communications étant souvent anciennes et s'étant échelonnées sur une longue période de temps, elles ont pu être perdues de vue dans certains États parties à la convention.

Il serait donc souhaitable qu'une récapitulation puisse maintenant être présentée.

Il serait intéressant, en effet, d'avoir une vue claire et complète de l'ensemble des *déclarations et notifications* faites en application des articles 5, paragraphe 1, sur l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou de saisie, 7, paragraphe 3, sur les délais de citation, 15, paragraphe 6, sur les modalités de transmission des demandes d'entraide, 16, paragraphe 2, sur la traduction, 21, paragraphe 1, sur la transmission des demandes de poursuites, 24, sur les autorités judiciaires, 25, paragraphes 3 et 4, sur certains champs d'application territoriaux et 26, paragraphe 4, sur les systèmes particuliers d'entraide excluant l'application de la convention.

Il serait en outre nécessaire d'établir une liste exhaustive des *réserves* faites par les différents États parties à la convention en application de l'article 23, paragraphe 1. Les experts pourraient à cette occasion examiner officieusement s'il existe des possibilités de réduire ces réserves ou même de les supprimer. Il est évident que la coopération judiciaire gagnerait à ce que ces réserves qui doivent nécessairement porter sur des points précis de la convention, mais que celle-ci n'énumère pas ni ne limite, soient aussi peu nombreuses que possible et que leur portée soit des plus restreintes.

4. Une récapitulation pourrait également être faite des accords bilatéraux ou multilatéraux antérieurs *non abrogés* par la convention et contenant des dispositions concernant, notamment, la transmission directe des demandes (article 15, paragraphe 7), leur traduction (article 16, paragraphe 3) ou l'entraide judiciaire sur des points particuliers (article 26, paragraphe 2).

Quant aux accords additionnels, conclus *depuis la mise en vigueur de la convention* en application de l'article 26, paragraphe 3, et à l'application éventuelle de nouveaux systèmes particuliers, conformément à l'article 26, paragraphe 4, il serait souhaitable que les experts en fussent informés afin d'apprécier leur articulation avec la convention et, le cas échéant, de permettre à certains États d'y trouver une source d'inspiration et de documentation.

Il conviendrait également que lors de la négociation de conventions bilatérales ou multilatérales relatives à des domaines particuliers et impliquant des relations d'entraide judiciaire, les États appelés à devenir à la fois parties à ces conventions et à la Convention européenne d'entraide, tiennent compte de l'existence de cette dernière afin d'éviter des distorsions trop importantes entre ces textes. La convention européenne devrait servir de référence à cet égard.

5. Les experts pourraient en outre s'entretenir périodiquement et officieusement au cours des réunions d'application des difficultés techniques qui ont été rencontrées lors de l'application de la convention et éventuellement des améliorations et compléments qui pourraient être apportés à son texte par voie d'amendements.

Les réunions relatives à l'application de la convention permettraient ainsi de suivre sa mise en œuvre sur le plan pratique, sans pour autant équivaloir à celles d'un « comité d'arbitrage » doté de pouvoirs d'interprétation. La création d'un tel organe avait, il convient de le rappeler, été écartée

en son temps par les auteurs de la convention. Tout risque d'empiétement sur les prérogatives des gouvernements en matière d'interprétation leur avait en effet paru devoir être soigneusement évité et cette considération semble avoir conservé tout son poids.

En revanche, des réunions périodiques d'experts et de praticiens permettraient de présenter des suggestions utiles et, en définitive, de maintenir la nécessaire liaison entre les prescriptions de la convention et les besoins de la pratique.

Les suggestions des participants à ces réunions devraient être transmises au Comité européen pour les problèmes criminels et, le cas échéant, présentées par son intermédiaire aux organes du Conseil de l'Europe compétents pour leur donner suite.

6. En ce qui concerne l'éventualité d'une extension de la convention, soit à d'autres relations qu'aux relations purement judiciaires, par exemple aux communications entre fonctionnaires de police agissant, en qualité d'auxiliaires de la justice pénale, de leur propre initiative, ou même mandatés par l'autorité judiciaire, soit encore à l'intervention sur le territoire d'un État partie, d'autorités répressives d'un autre État partie, les conclusions négatives du Comité d'experts chargé d'élaborer la Convention d'entraide, telles qu'elles sont relatées dans la partie générale du commentaire publié en 1969 par le Secrétariat Général (page 8), semblent garder leur valeur.

L'O.I.P.C. (Interpol) paraît en effet être le cadre le plus approprié au règlement de relations purement policières qui relèvent, en général, dans les États membres, des Ministères de l'Intérieur et non de la Justice.

Quant aux interventions sur le territoire d'un État partie d'autorités d'une autre partie aux fins de répression d'infractions pénales, le Comité avait considéré que la question ne se posait en pratique qu'entre pays limitrophes et qu'elle devait en conséquence se régler sur une base bilatérale.

Rien ne paraît cependant devoir s'opposer à ce que les experts de l'entraide judiciaire pénale évoquent cette question qui a déjà donné lieu à de nombreux accords bilatéraux entre États membres limitrophes (conventions frontalières entre la France et ses voisins concernant les bureaux de contrôle juxtaposés aux frontières ou accord franco-suisse relatif au Centre européen de recherches nucléaires par exemple).

Ces problèmes pourraient donner lieu à des échanges de vues utiles et éventuellement à l'élaboration d'une convention bilatérale type.

7. Enfin, sur un plan matériel, le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe pourrait utilement réunir dans une publication le texte de la Convention d'entraide assortie de la liste des États qui y sont parties, des déclarations, notifications et réserves faites par ceux-ci, ainsi que des accords additionnels qu'ils ont éventuellement conclus en vue de compléter cette convention et d'en faciliter l'application. Une documentation de cette nature serait en effet un instrument de travail extrêmement précieux et concourrait également à faciliter la tâche des praticiens dans l'intérêt de la coopération judiciaire européenne.

C

QUELQUES PROBLÈMES RELATIFS A L'APPLICATION PRATIQUE DU POINT DE VUE JUDICIAIRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

C

QUELQUES PROBLÈMES RELATIFS A L'APPLICATION PRATIQUE DU POINT DE VUE JUDICIAIRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

(Or. fr.)

Rapport présenté par
M. Roger Dussaix,
juge d'instruction à Genève

Introduction

Le droit pénal international a pris des dimensions nouvelles, particulièrement depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Comment en irait-il autrement dans un monde où les peuples ne peuvent plus vivre repliés sur eux-mêmes. Les distances ne sont plus un obstacle, les États tissent entre eux un réseau de relations chaque jour plus serrées, des accords de coopération de tout genre les lient les uns aux autres, et des groupements supra-étatiques se forment, qui tendent à réduire les compétences jusqu'alors illimitées des autorités gouvernementales.

Ainsi un droit nouveau de l'extradition est né, qui facilite la collaboration répressive et qui aboutit d'autre part progressivement à une plus grande compétence de l'autorité judiciaire au détriment de la compétence gouvernementale pour mieux assurer la sauvegarde des libertés individuelles par l'observation de strictes garanties de fond et de forme. Mais la solidarité des États dans la lutte contre la criminalité est loin de se limiter à l'extradition.

Sur le plan de la procédure pénale existent diverses possibilités d'entraide internationale dont le but essentiel consiste dans l'amélioration des conditions où s'effectuera le procès pénal, sans que la personne du délinquant soit directement concernée. Il s'agit des commissions rogatoires, des notifications d'actes, des comparutions de témoins pour évoquer immé-

diatement les plus importantes. Cette entraide, connue sous le nom générique « d'entraide judiciaire accessoire », était à peu près inexistante, du moins peu importante, avant le dix-neuvième siècle. Mais après son apparition elle prit très vite de l'extension et s'affirma de plus en plus. Tandis qu'au début les actes d'entraide avec les États étrangers relevaient de la seule courtoisie internationale, peu à peu ils ont fait l'objet d'une véritable réglementation juridique. Très peu de pays ont légiféré en la matière, mais la plupart des traités d'extradition contiennent des dispositions qui la concernent. Et pendant longtemps c'est la pratique des États qui définissait le droit de l'entraide internationale en procédure pénale. Plus récemment, des traités bilatéraux d'aide ou de coopération judiciaire ont été conclus ainsi que des conventions internationales spéciales qui renferment des dispositions relatives à l'entraide judiciaire.

De graves obstacles ont cependant toujours freiné l'entraide internationale sur le plan de la procédure pénale. En premier lieu la souveraineté des États, qui ont tendance à voir leur souveraineté impliquée dans tout ce qui se rattache aux lois pénales, s'agirait-il de simples questions procédurales mineures. Et surtout le rattachement à l'extradition de toutes les matières de procédure où une entraide pouvait être envisagée sur le plan international. Aussi faut-il considérer comme très heureux le fait que la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (qui sera appelée ci-après : la convention), élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, soit distincte de la Convention européenne d'extradition. La convention s'est soumise à un certain nombre de grands principes. Elle a décidé notamment : que l'entraide serait indépendante de l'extradition en ce sens qu'elle devrait même être accordée dans des cas où l'extradition serait refusée ; qu'elle pouvait avoir lieu dans les cas de poursuites contre des nationaux du pays requis ; qu'elle devait avoir lieu même si l'infraction pouvait être poursuivie et par les autorités de la partie requérante et par celles de la partie requise. On ne saurait donc trop souligner l'importance de cette convention, qui est le premier document juridique à traiter de l'entraide internationale en procédure pénale d'une manière indépendante et assez complète. Signée à Strasbourg le 20 avril 1959, elle a déjà été ratifiée par dix pays et deux autres pays y ont adhéré.

Dans notre rapport nous nous sommes efforcés d'examiner l'application pratique de la convention du point de vue judiciaire en étudiant quelques problèmes relatifs à son application.

Problèmes relatifs à certains articles de la convention

Titre I : Dispositions générales

Le titre I (articles 1er et 2) contient les dispositions générales qui déterminent en principe l'obligation d'accorder l'entraide sous toutes ses formes possibles ou qui l'excluent.

Article 1er

Cet article délimite le champ d'application matérielle de la convention. Il consacre l'obligation d'accorder l'aide judiciaire la plus large possible pour les besoins d'une procédure pénale visant des infractions — y compris les contraventions et les prescriptions d'ordre — dont la répression est, lors de la présentation de la requête, de la compétence exclusive d'une autorité judiciaire au sens de la convention. L'entraide peut intéresser une procédure ordinaire aussi bien qu'une procédure engagée sur constitution de partie civile, qu'une procédure de révision ou de grâce, ou qu'une procédure en dommages-intérêts pour détention injustifiée. Certains principes — d'ailleurs souvent critiqués — du droit extraditionnel classique, ont été abandonnés (identité des normes, limitation aux délits donnant lieu à une extradition, etc.). Il est certain que leur abandon facilite considérablement l'exécution de la plupart des demandes d'entraide.

L'Autriche a fait une réserve ; elle n'accordera l'entraide que pour des infractions également punissables selon son droit.

L'exécution des décisions d'arrestation et des condamnations, de même que les infractions purement militaires, sont exclues du champ d'application.

Article 2

Cet article énumère les motifs d'ordre général pour lesquels l'entraide peut être refusée : (*a*) lorsqu'il s'agit d'infractions considérées par la partie requise soit comme politiques ou connexes à des infractions politiques, soit comme fiscales ; (*b*) lorsque la partie requise estime que l'entraide est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels du pays qui peuvent comprendre les intérêts économiques. Il sied de relever que pour les infractions politiques ou fiscales — dont les notions ont déjà

été examinées à propos de la Convention d'extradition — un pouvoir discrétionnaire est laissé à l'État requis. Il lui appartient de se prononcer sur le caractère de l'infraction et de décider de la suite à donner à la demande d'entraide. Chaque cas d'espèce sera examiné pour lui-même, compte tenu du caractère de la procédure, mais aussi de la situation de l'accusé et, tout particulièrement, de son adhésion ou de son opposition à la mesure sollicitée. Le défaut d'exécution d'une commission rogatoire peut avoir les conséquences les plus variables. Il peut gêner la poursuite, mais il peut aussi priver l'accusé de ses moyens de défense. Il n'est guère possible de préciser tant soit peu en quels cas l'assistance judiciaire peut légitimement être refusée pour l'un ou l'autre des motifs prévus sous lettre (*b*). L'ordre public est une notion complexe, mouvante, dont la définition déjà difficile en droit interne est encore plus délicate en droit international. L'ordre public comprend, en particulier, l'ordre juridique écrit et non écrit. Dans son message relatif à la Convention internationale de La Haye de 1896 le Conseil fédéral suisse s'exprime à ce sujet dans les termes suivants : « On a admis d'un commun accord que, dans le domaine international, on ne peut considérer comme relevant de l'ordre public que les seules institutions auxquelles il ne saurait être porté atteinte sans modifier, ébranler, détruire même l'ordre social ou constitutionnel du pays ; en réservant les droits de souveraineté et la sécurité de l'État, la conférence a estimé le sauvegarder suffisamment contre toutes réquisitions ou prétentions émanant d'un pays étranger, qui seraient contraires à son ordre public. » Il va de soi que l'État ne doit pas agir sans nécessité à l'encontre de l'ordre qu'il a lui-même établi. La justification du recours à l'ordre public, comme aux autres motifs, pour limiter l'entraide judiciaire se trouve dans le fait qu'un État peut difficilement accepter contre ses propres intérêts essentiels d'aider un autre État. L'interprétation habituellement faite répond autant à des conditions d'opportunité qu'à des considérations juridiques. Mais dans la pratique la notion d'ordre public n'intervient pas souvent.

La convention ne mentionne pas d'autres infractions pour lesquelles l'entraide était aussi souvent refusée, les infractions religieuses ou les infractions en matière de presse par exemple. Cela ne porte pas à conséquence. Les motifs prévus à l'article 2 sous lettres (*a*) ou (*b*) suffisent pour permettre à l'État requis de refuser l'entraide suivant les circonstances.

La convention ne renferme aucune disposition qui permet de refuser l'entraide lorsque l'infraction donnant lieu à la demande est déjà l'objet, dans l'État requis, d'une procédure pénale ou d'un jugement contre le même auteur. Elle méconnaît la règle *non bis in idem*, qui aurait pu faire l'objet d'une clause facultative. Cela aurait dispensé certains États de formuler une réserve dans ce sens.

La convention ne définit pas non plus l'étendue des obligations d'entraide dans les cas où les autorités de l'État requérant poursuivent une personne pour des infractions de droit commun qui peuvent constituer en même temps des délits pour lesquels l'entraide peut être exclue (délits fiscaux, par exemple). Le principe de la spécialité, qui, selon la conception suisse, vaut également d'une manière générale pour l'entraide judiciaire, doit permettre à l'État requis de satisfaire à la demande étrangère. L'État requis doit se borner à faire les réserves nécessaires au moment d'accorder l'entraide, afin d'empêcher que les résultats des enquêtes effectuées sur son territoire ne soient utilisés pour des buts autres que ceux qui sont admis (cf. réserve formulée par la Suisse).

L'Autriche, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse ont formulé des réserves.

Titre II : Commissions rogatoires

Le titre II (articles 3 à 6) a trait aux commissions rogatoires qui sont l'une des formes principales de l'entraide judiciaire.

Article 3

Cet article concerne l'exécution des commissions rogatoires, laquelle présente un caractère obligatoire pour l'État requis dès lors que toutes les conditions pour sa régularité sont réunies. Il n'en précise pas la notion mais il en fixe l'objet, en énumérant sans limitations spéciales les actes d'instruction, la communication des pièces à conviction, des dossiers ou des documents. La doctrine définit la commission rogatoire comme l'acte par lequel un magistrat délègue ses pouvoirs à un autre magistrat à l'effet de procéder en ses lieu et place à un ou plusieurs actes d'information qu'il spécifie, dans une affaire déterminée. Les commissions rogatoires générales doivent être interdites, c'est-à-dire celles qui viseraient à rechercher si des infractions n'auraient pas été commises. La commission rogatoire ne peut prescrire que des actes d'instruction se rattachant directement à la répression de l'infraction visée aux poursuites. En principe donc toute mesure d'instruction — au sens large —

peut faire l'objet d'une commission rogatoire pourvu que son exécution matérielle soit possible dans le pays requis, que la mesure sollicitée ne soit pas inconnue de son ordre juridique ou contraire à celui-ci. Les actes les plus courants qui peuvent être requis sont : l'audition d'un témoin, l'inculpation d'un délinquant ou l'interrogatoire d'un inculpé, la confrontation, le constat des lieux, la visite domiciliaire, la perquisition et la saisie lorsqu'il s'agit de rechercher des pièces à conviction ou des pièces de comparaison pour une expertise en écriture, la présentation et la vérification de documents, de livres de comptabilité, la désignation d'un expert, recueillir des renseignements de moralité, etc. Il n'est pas nécessaire que les personnes à entendre soient domiciliées dans l'État requis, il suffit qu'elles s'y trouvent.

L'exécution des commissions rogatoires est assurée par les mêmes moyens de contrainte que ceux employés pour des actes de procédure ordonnés par une autorité judiciaire nationale dans une affaire relevant de sa juridiction. Ainsi des mesures de contrainte, éventuellement des sanctions, peuvent être prises à l'encontre de prévenus ou de témoins défaillants, récalcitrants ou invoquant le secret professionnel ou un devoir de discrétion. Du moment qu'un magistrat peut délivrer une commission rogatoire aux fins d'interrogatoire, le magistrat délégué puise nécessairement dans cette délégation le droit de faire comparaître devant lui la personne à entendre et de l'y contraindre si nécessaire par un mandat de comparution ou d'amener, puisque ce dernier ne constitue qu'une citation avec exécution forcée.

La commission rogatoire peut avoir aussi pour objet, selon la formule vague utilisée, de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents. Par pièces à conviction il faut comprendre toutes les choses au sens large (objets, espèces, papiers valeurs, documents, etc.) qui sont de nature à devenir des moyens de preuve, aussi bien à charge qu'à décharge, et qui peuvent servir à la manifestation de la vérité. Non seulement ce qui a servi à commettre l'infraction mais tout ce qui paraît en avoir été le produit peut, selon les circonstances, être une pièce à conviction. Mais s'agit-il seulement d'objets corporels ou encore d'autre chose ? De ce qui provient directement de l'infraction ou également des objets de remploi, ou du produit de la vente de la chose acquise illicitement, ou même d'un droit, d'une créance par exemple, qui s'y est substitué ? Il ne sera pas toujours facile de donner une réponse à ces questions. Par dossiers et documents faut-il entendre tous dossiers et documents ou seulement les dossiers et

documents judiciaires ? Quoi qu'il en soit, les pièces à conviction, les dossiers et documents peuvent ou se trouver déjà en main des autorités ou alors en possession de particuliers. En ce dernier cas, une commission rogatoire aux fins de saisie doit être adressée préalablement. Elle devrait préciser que les conditions fixées pour un séquestre par le droit de l'État requérant sont réalisées. L'autorité requise devra apprécier si cette mesure est appelée à frapper des objets qui se rapportent au fait délictueux imputé et si elle est bien sollicitée pour les besoins de l'instruction, et non pas pour garantir les prétentions civiles d'un lésé, le paiement des frais judiciaires ou des amendes qui viendraient à être prononcées. A la rigueur, des mesures conservatoires provisoires pourront être prises, le temps de permettre au lésé d'entreprendre les démarches civiles nécessaires pour protéger ses intérêts. Enfin l'autorité devra statuer sur les réclamations des tiers détenteurs et autres ayants droit.

La convention détermine la loi applicable. Elle consacre la règle de droit international que l'entraide doit être faite dans les formes prévues par la législation de l'État requis, comme aussi conformément à la portée matérielle de celle-ci. Il est normal que cet État accorde son aide, mais sans limiter sa souveraineté et sans renoncer à l'application de sa propre loi. Mais surtout il est préférable que les autorités judiciaires appliquent une loi qu'elles connaissent, alors qu'il leur serait à peu près impossible de connaître et d'appliquer de manière satisfaisante une loi étrangère. C'est donc la loi de l'État requis qui dira, par exemple, si un témoin peut être assermenté, dans quelles formes le serment pourra être déféré, quelles questions ne pourront être posées au témoin, si une personne peut être entendue comme témoin contre laquelle il existe des indices graves et concordants lorsque cette audition aurait pour effet d'éluder les garanties de la défense, etc. Mais il appartiendra ensuite à l'autorité requérante seule, gouvernementale ou judiciaire, de contrôler dans quelles conditions de fond ou de forme l'acte a été exécuté, de déterminer la valeur qui peut lui être attribuée, et de sanctionner cas échéant son irrégularité en prononçant sa nullité.

Selon l'alinéa 2, si la partie requérante désire que les témoins ou les experts déposent sous serment, elle devra en faire expressément la demande ; la partie requise y donnera suite si la loi de son pays ne s'y oppose pas. S'il s'agit d'une assermentation particulière, comme l'assermentation religieuse, l'État requérant devra le préciser. En Suisse par exemple, la solution dépendra de la bonne volonté du témoin ou de l'expert

puisque, d'après l'article 49 de la Constitution fédérale, « nul ne peut être contraint... d'accomplir un acte religieux ». Le Danemark et la Norvège se sont réservé le droit de rejeter toute demande visant à faire déposer des témoins, si de l'avis du tribunal compétent, la prestation de serment ne doit pas être exigée.

Article 4

Aux termes de cet article, les autorités et personnes en cause dans la procédure pénale peuvent, à la demande de l'État requérant, assister à l'exécution de la commission rogatoire si la partie requise y consent. Elles doivent évidemment s'abstenir de toute activité personnelle au cours de l'exécution, conformément aux principes reconnus du droit des gens. L'Autriche et la Grèce ont fait des réserves. En raison du caractère secret de l'information que connaissent certaines procédures cette disposition sera parfois sans application possible. La convention n'a pas osé aller jusqu'à stipuler que l'autorisation sera accordée pour autant que la législation interne de l'État requérant le permette, partant de l'idée qu'en matière d'entraide l'autorité du pays requis n'agit qu'au nom et pour le compte de l'autorité requérante, par délégation.

Article 5

Dans cet article, la convention prévoit que des réserves pourront être faites pour soumettre l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou saisie d'objets à une ou plusieurs des conditions suivantes : (*a*) l'infraction poursuivie doit être punissable selon la loi des deux pays ; (*b*) elle doit être de nature à donner lieu à extradition dans le pays requis ; (*c*) l'exécution de la mesure doit être compatible avec la loi de ce pays. Les mesures particulières en cause nécessitent l'usage de la contrainte et constituent des atteintes aux libertés constitutionnelles et aux droits individuels. Aussi un État ne saurait au profit d'une justice pénale étrangère admettre l'emploi de ces moyens de coercition à des conditions plus libérales qu'en faveur de la sienne propre. La plupart des pays ont fait des déclarations ou formulé des réserves pour soumettre l'exécution de telles commissions rogatoires à certaines des conditions prévues sinon à toutes. La Suède va jusqu'à l'exclure complètement. La Suisse subordonne l'entraide à la seule condition de la double incrimination, mais étend sa réserve à l'exécution de toute commission rogatoire exigeant l'application d'une mesure coercitive quelconque.

Article 6

Selon cet article la partie requise peut surseoir à la remise des objets, dossiers ou documents, mais surtout l'État requérant doit les restituer aussitôt que possible à l'État requis, sauf si celui-ci y renonce. Cette réglementation est trop sommaire. La réserve habituelle des droits acquis par des tiers sur les objets remis n'a pas été retenue. De plus, l'obligation inconditionnelle de restituer les objets à défaut de renonciation ne répond pas aux situations de droit très variables qui peuvent se rencontrer. Les objets litigieux devraient avoir leur place au lieu où le problème juridique est le plus apte à être résolu ; ce ne sera pas nécessairement dans l'État requis. D'autre part l'État requérant devrait être délié de l'obligation de renvoyer les objets à l'État requis, lorsqu'aucune prétention n'est élevée sur ces objets dans cet État. Enfin l'État requis ne devrait pas faire valoir sur les objets un droit de gage douanier ou autre, lorsqu'il renonce à leur restitution, à moins que le propriétaire de ces objets, lésé par l'infraction, ne soit lui-même redevable des droits éludés. L'accord conclu entre la Suisse et l'Allemagne en vue de compléter la convention règle ces diverses questions.

Titre III : Remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires — Comparution de témoins, experts et personnes poursuivies

Article 7

Cet article consacre l'obligation pour la partie requise de procéder à la remise, par simple transmission ou par signification officielle, des actes de procédure et des décisions judiciaires qui lui seront envoyés à cette fin et en fixe les conditions d'exécution. Il faut entendre par là toutes significations en matière pénale et ne concernant que l'exercice de l'action publique. La question peut se poser de savoir quel est le droit applicable — Convention européenne ou Convention internationale de La Haye sur la procédure civile — à propos d'actes émanant d'une autorité judiciaire pénale mais intéressant exclusivement l'action en réparation du dommage causé par un fait réprimé par la loi pénale, car cette action est une véritable action civile. La transmission des requêtes peut faire l'objet de communications directes entre autorités judiciaires. Plusieurs pays ont toutefois fait au sujet des voies de transmission des déclarations pour requérir la transmission par voie diplomatique ou de Ministère de la Justice à Ministère de la Justice. La transmission directe entre autorités judiciaires a

l'avantage d'être plus simple et plus rapide. Cette facilité doit toutefois être considérée, à notre avis, comme limitative et interdire donc tous autres modes de transmission directe d'un État au destinataire se trouvant dans un autre État, tels que par la voie consulaire ou par envoi sous pli postal adressé directement de l'étranger au destinataire, même s'il s'agit d'actes concernant des nationaux du pays d'envoi. Il est vrai qu'on peut soutenir qu'en cette matière il n'y a pas accomplissement par un État étranger d'un acte officiel sur le territoire d'un autre État.

L'obligation de procéder à la notification existe quelle que soit la nationalité de l'intéressé. La convention parle simplement de destinataire. Il suffit donc que l'acte concerne un individu se trouvant sur le territoire de l'État requis, qui y réside ou qui s'y trouve même pour un très bref séjour. La signification « à personne » imposée par de nombreux traités n'a pas été exigée. C'est dire que tous modes de signification admis par le droit du pays requis — conformément à la règle *locus regit actum* — sont possibles ; mais même sans demande expresse de la partie requérante, la partie requise doit veiller à ce que, d'une façon ou d'une autre, l'acte ou la décision judiciaire parvienne effectivement en mains du destinataire, surtout que celui-ci peut essayer de se dérober.

La convention ne précise pas ce qu'il faut entendre par actes de procédure et par décisions judiciaires. Il s'agit notamment des citations à témoins, à experts et à prévenus et de toutes décisions judiciaires rendues par une autorité judiciaire en matière répressive. Elle est muette sur le point de savoir si le destinataire a le droit de refuser de prendre possession du document. En ce cas la partie requise ne pourra que dresser procès-verbal de ce refus. Elle ne parle pas non plus des effets de la signification si ce n'est dans le cas prévu à l'article 8. Mais les principes généraux suffisent à les déterminer. La signification effectuée doit avoir toutes les conséquences que la loi de l'État requérant attache aux significations régulièrement accomplies à l'étranger. Il appartient à cette loi d'en fixer les effets.

Le Danemark et la Norvège ont formulé une réserve au sujet du paragraphe 1 pour stipuler qu'une demande de signification autre que la simple transmission pouvait être refusée. Usant de la possibilité offerte par le paragraphe 3, l'Autriche, le Danemark, la France, la Norvège, la Suède et la Suisse ont déclaré que la citation à comparaître destinée à une personne poursuivie devait être transmise trente jours au moins avant

la date fixée pour la comparution ; Israël et la Turquie ont fixé un délai de quarante jours. Ce délai sert les intérêts légitimes du prévenu qui est en mesure de prendre les mesures nécessaires pour sa défense.

Article 8

Cet article stipule que le témoin ou l'expert, qui ne donnerait pas suite à une citation à comparaître, ne saurait être soumis à une sanction ou à une mesure de contrainte quelconque, alors même que la citation contiendrait des injonctions. Dès lors un acte qui en comporterait peut être néanmoins notifié ; l'État requis n'est pas fondé à refuser son concours ou à obtenir de l'État requérant l'assurance que la menace restera sans effet. D'ailleurs le principe généralement admis qu'une personne citée à comparaître devant une autorité étrangère n'est pas obligée d'y donner suite, est discutable. Ce serait entraver le cours de la justice pénale que de reconnaître aux personnes citées la faculté de refuser de témoigner. De plus, malgré la possibilité et l'intérêt des auditions par commission rogatoire, les autorités judiciaires seront souvent mieux éclairées par la comparution personnelle du témoin ou de l'expert.

Article 9

Il règle le calcul des indemnités et des frais de voyage.

Article 10

Il fixe les conditions et la procédure à observer pour inviter à comparaître les témoins ou experts dont l'audition est particulièrement nécessaire.

Article 11

Cet article réglemente de manière satisfaisante le transfèrement temporaire des détenus en vue de leur comparution personnelle en qualité de témoins ou aux fins de confrontation. Le délai de renvoi, les conditions du refus, l'immunité sont prévus.

L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Grèce, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède ont formulé des réserves. Certains pays n'autorisent aucunement le prêt de détenus (Autriche, Belgique et Suède).

L'État requis a l'obligation de déférer à une demande de transfèrement, mais il a la faculté cependant de la refuser si le

détenu n'y consent pas, si sa présence est nécessaire dans une procédure pénale en cours sur son territoire, si le transfèrement est de nature à prolonger sa détention ou si d'autres considérations impérieuses s'y opposent. Les transferts de détenus aux fins d'audition ou de confrontation ne sont donc point subordonnés à la réalisation des conditions requises pour l'extradition. Aucune identité n'existe entre les deux mesures. L'extradition tend à assurer l'efficacité des poursuites concernant l'extradé ; le transfert a pour objet seulement de faciliter l'instruction d'une procédure suivie contre des tiers. L'État requis dispose d'un pouvoir d'appréciation, mais la règle est bien celle de l'envoi du détenu toutes les fois qu'il est justifié par un motif légitime. Pour des États limitrophes les confrontations sont souvent nécessaires et se font dans l'intérêt des deux États en cause. Autrement les prêts de détenus sont plutôt rares en raison des frais et des dangers d'évasion qu'ils comportent.

Le transit par un État tiers doit être accordé. L'autorisation de passage devrait même être plus facilement accordée que la remise elle-même. Le refus est possible lorsqu'il s'agit de nationaux et aussi pour les motifs réservés par l'article 2. La convention ne règle pas spécialement les conditions du transit et ne dispense pas l'État intéressé des formalités d'autorisation lorsque le détenu est transporté par avion sans escale à travers l'espace aérien de l'État tiers. Un simple avis préalable à ce dernier serait suffisant.

Le détenu transféré ne doit pas être appelé à avoir dans l'État requérant un rôle autre que celui de témoin ou de personne entendue pour les besoins d'une confrontation dans une affaire précise. Les effets du transfert se déterminent par l'idée de ce but ; le transfert ne doit produire aucune autre conséquence. L'État requérant ne pourra donc procéder à aucun autre acte, à aucune mesure se rapportant à d'autres poursuites ; admettre le contraire serait méconnaître le droit de l'État requis de se refuser au transfert après examen des faits. Mais les effets du transfert peuvent être étendus par accord entre États. Seul le consentement de l'État requis peut déroger à cette règle. Le consentement du détenu transféré ne peut augmenter les conséquences normales de la mesure ; la remise résulte d'un accord entre gouvernements auquel la volonté de l'individu livré est étrangère, même si son refus au transfèrement peut être pris en considération.

Le paragraphe 3 prescrit à l'État requérant, et le cas échéant à l'État de transit, de maintenir la personne transférée

en détention sur son territoire. Cette disposition permet à l'autorité compétente de ces États de décerner un mandat d'arrêt. Mais la cause de la détention peut cesser d'exister pendant le séjour dans l'État requérant (non-lieu, peine subie, libération conditionnelle, grâce, amnistie) ; la mise en liberté immédiate doit être effectuée sur avis conforme de l'État requis, ce qui met fin à l'obligation de restitution. L'individu ainsi mis en liberté bénéficie de l'immunité prévue à l'article 12.

La convention n'a pas réglé le problème de la détention subie durant le transfèrement, détention qui peut durer plus ou moins longtemps. La remise à un pays étranger ne dépend pas de la volonté de l'intéressé ; elle ne doit donc pas aggraver sa situation. Aussi faut-il admettre que la durée du séjour à l'étranger doit être déduite de la peine à subir.

Article 12

Cet article règle l'immunité accordée aux personnes qui, selon les articles 10 à 11, comparaissent en qualité de témoins, d'experts ou de co-inculpés devant les autorités judiciaires de la partie requérante. Un État ne saurait faciliter la comparution personnelle dans un autre État d'une personne dépendant de son autorité, sans prévoir certaines garanties. La Suisse a fait une déclaration pour préciser que la condition prescrite pour faire cesser l'immunité n'est réalisée que si le témoin, l'expert ou le prévenu se trouvant en liberté n'est empêché par aucun obstacle juridique ou pratique de quitter librement le territoire de l'État requérant.

Une sécurité complète protège donc le témoin, l'expert ou le prévenu cité contre toute poursuite ou arrestation pour des faits ou des condamnations antérieurs à son départ du territoire de la partie requise. Il faut entendre par là des faits punis à quelque titre que ce soit, par une loi pénale et des condamnations émanant de juridictions répressives quelconques. Mais l'immunité ne couvre pas les faits survenus depuis le départ, avant même que l'individu ne soit dans l'État requérant (infraction par correspondance par exemple) ou depuis qu'il s'y trouve. Une hésitation peut toutefois naître quant à la portée de l'expression « ne pourra être poursuivi ». Il est évident que pour ces faits antérieurs le témoin, l'expert ou le prévenu, doit se trouver dans la situation qu'il aurait eue s'il avait refusé de venir déposer. Est-ce à dire que l'État requérant pourra agir pénalement contre lui, en raison de ces faits antérieurs, de la même manière que s'il était à l'étranger ; intenter

contre lui une poursuite par défaut ou procéder à une signification à personne ?

La citation devrait en tout cas constituer en elle-même un véritable sauf-conduit pour éviter le risque d'une arrestation arbitraire. Un magistrat peut fort bien citer une personne se trouvant à son insu sous mandat d'un autre magistrat et ce mandat peut être exécuté par la police à l'occasion de la venue dans le pays.

Titre IV : Casier judiciaire

Article 13

La connaissance des antécédents judiciaires d'un prévenu ou d'un condamné est très importante pour diverses raisons, notamment pour permettre l'application des dispositions réglant le sursis, la récidive, la fixation de la peine, le prononcé d'une peine complémentaire. La création d'un « casier judiciaire international » a même été préconisée au Congrès de police judiciaire internationale tenu à Monaco en avril 1914. Depuis longtemps des conventions internationales ont établi l'échange des bulletins de condamnation ou des casiers judiciaires.

La convention oblige les Parties Contractantes à se communiquer pour les besoins d'une affaire pénale les extraits du casier judiciaire et tous renseignements relatifs à ce dernier dans la même mesure que s'ils étaient transmis aux autorités judiciaires de l'État requis (paragraphe 1) ; dans les autres affaires, il sera donné suite dans les conditions prévues par la législation, les règlements ou la pratique de cet État (paragraphe 2). Des réserves ont été faites par le Danemark, la Norvège et la Suède (limitant l'obligation au sujet des personnes inculpées ou prévenues et formulant des réserves sur l'ensemble de la clause du paragraphe 2, voire excluant l'entraide), et par la Suisse (qui s'est réservé le droit de n'accorder l'entraide prévue au paragraphe 2 que si la nécessité d'obtenir un tel extrait par la voie officielle y est pertinemment démontrée).

La convention présente l'avantage de ne pas limiter l'étendue de l'entraide. Elle ne tient aucun compte de la nationalité des condamnés et de la nature des infractions ou des condamnations prononcées. Mais elle ne définit pas la nature et le contenu de l'extrait qui doit être communiqué. Autant que possible l'extrait devrait préciser : l'identité complète de l'intéressé avec sa filiation ; la date et le lieu de naissance ; l'état civil ; toutes les condamnations pénales prononcées par quelque autorité que ce soit ; et pour chacune d'elles, la date, le tribunal qui a statué en dernier ressort, les infractions retenues et leurs dates de commission, les peines et mesures prononcées, le sursis avec le délai d'épreuve ou la date d'expiration de la peine ; les mesures postérieures (libération conditionnelle, grâce, amnistie, réhabilitation), leur date et leurs effets sur la peine considérée.

Titre V : Procédure

Les dispositions du titre V (articles 14 à 20) règlent la procédure et la voie à suivre entre les Parties Contractantes pour ce qui concerne toutes les affaires tombant sous le coup de la convention.

Article 14

Cet article règle le contenu des demandes d'entraide en général et des commissions rogatoires en particulier. Aucun formalisme n'est exigé. Il suffit que toutes les indications nécessaires figurent dans les actes, pour permettre à l'autorité requise de juger si les conditions de l'octroi de l'entraide sont remplies et à l'autorité d'exécution de procéder en connaissance de cause. Les commissions rogatoires doivent donc indiquer sommairement, outre les faits de la cause, tous les actes à accomplir avec tous les renseignements utiles pour en assurer l'exécution.

Article 15

Cet article précise les voies de transmission qui peuvent être utilisées. Il stipule que les commissions rogatoires ainsi que les demandes prévues à l'article 11 seront adressées de Ministère de la Justice à Ministère de la Justice, sauf cas d'urgence, et sans porter atteinte aux accords bilatéraux prévoyant la transmission directe. Les demandes d'entraide, autres que les commissions rogatoires et les demandes de casier judiciaire, pourront faire l'objet de communications directes entre autorités judiciaires. Plusieurs pays ont fait des déclarations à ce sujet. Israël et la Suède exigent la voie diplomatique ; la France, qu'en cas d'urgence une copie des commissions rogatoires soit adressée en même temps au Ministère de la Justice de la partie requise et que les demandes d'entraide autres que celles prévues au paragraphe 1 de l'article 15 soient adressées aussi de Ministère de la Justice à Ministère de la Justice ; l'Italie, qu'en cas de demande adressée directement aux autorités judiciaires italiennes une copie des commissions rogatoires soit communi-

quée au Ministère de la Justice ; la Suisse, que toutes les demandes, dont la convention prévoit la transmission par le Ministère de la Justice, soient adressées à la Division de police du Département fédéral de justice et police.

Ainsi donc l'usage de la voie diplomatique, souvent lente et compliquée, ne constitue plus le mode normal de communication. L'institution de l'entraide judiciaire ne peut donner tous les résultats qu'elle est de nature à produire que si elle est d'un maniement facile et rapide. La rapidité est l'impératif essentiel pour une lutte efficace contre la criminalité. Mais le principe du pré-examen gouvernemental des demandes est maintenu. Il faut reconnaître qu'il peut seul assurer la sauvegarde d'intérêts essentiels et mieux que l'autorité judiciaire — qui ne peut connaître que trop approximativement les lois étrangères et les conventions — s'assurer de la régularité de la requête et lui donner suite s'il y a lieu d'y faire droit. De plus, la transmission des pièces par le Ministère de la Justice a pour conséquence d'authentifier des actes transmis dont le caractère ne saurait être remis en cause.

C'est pour les seules commissions rogatoires qu'une dérogation facultative est prévue en cas d'urgence. La notion d'urgence est assez vague ; elle peut être interprétée d'une manière plus ou moins extensible et l'appréciation doit en être faite par les autorités de l'État requérant et par celles de l'État requis, mais elle sera le plus souvent faite d'abord par les autorités judiciaires chargées de l'exécution. Fréquemment la commission rogatoire est apportée par un fonctionnaire de police judiciaire étranger, désireux de repartir avec les actes d'exécution. S'il a quelques hésitations et suivant la nature de l'affaire, le magistrat, avant de procéder ou de remettre les actes, se doit d'en référer à l'autorité gouvernementale compétente.

Article 16

Il concerne la traduction des demandes d'entraide et des pièces annexes. A ce sujet plusieurs pays ont formulé des réserves ou fait des déclarations.

Article 17

Il dispense de toutes formalités de légalisation les pièces et documents transmis. Israël a formulé une réserve pour exiger la légalisation par une attestation d'un représentant diplomatique ou consulaire d'Israël.

Article 18

Il règle la procédure à suivre en cas d'incompétence de l'autorité saisie.

Article 19

Il requiert la motivation de tout refus d'entraide.

Article 20

Cet article dispose que l'exécution des demandes d'entraide ne donnera lieu au remboursement d'aucun frais, si ce n'est ceux occasionnés par l'intervention d'experts, le transfèrement de personnes détenues, et l'avance consentie aux témoins ou aux experts en application de l'article 10, paragraphe 3. C'est dire que l'État requis doit supporter sans aucune compensation tous les autres frais. Or, l'exécution de certaines commissions rogatoires peut entraîner des dépenses assez considérables, sortant de l'ordinaire, aussi coûteuses que des honoraires d'experts, que l'État requérant en bonne logique devrait supporter puisque l'exécution a lieu dans son seul intérêt (par exemple ouverture forcée de plusieurs *safes*, photocopie d'un nombre considérable de documents, expédition d'objets ou de documents, etc.). La clause conventionnelle, qui est de stricte interprétation, n'est donc pas pleinement satisfaisante.

Titre VI : Dénonciation aux fins de poursuites

Article 21

De la dénonciation aux fins de poursuites la convention ne dit pas grand-chose. Elle prévoit uniquement la possibilité pour une partie d'adresser à une autre partie une dénonciation ; elle règle sommairement la procédure à suivre et stipule que la partie requise fera connaître la suite donnée à la dénonciation et transmettra copie de la décision intervenue.

Aucune déclaration ou réserve n'a été formulée quant au principe même de cette institution d'entraide.

La mise en œuvre de la répression pénale pour le compte d'un État étranger, appelée « exercice de la justice pénale par suppléance ou par représentation » *(Stellvertretende Strafrechtpflege)*, est déjà consacrée par certaines législations et par certaines conventions, dont la Convention européenne d'extradi-

tion. L'État de refuge ou de résidence dans le cas où, pour une raison généralement de nationalité, l'extradition n'est pas possible ou n'est pas opportune eu égard à la situation du prévenu et aux perspectives de réintégration dans la vie sociale, s'engage à titre de compensation à poursuivre, sur son territoire, du chef d'infraction commise à l'étranger. Le principe de Grotius *aut dedere, aut punire* trouve alors à s'appliquer pleinement. Cette tendance nouvelle du droit pénal international de l'exercice de la justice pénale par suppléance va se développant, surtout dans le domaine de la répression des infractions matérielles, notamment dans le domaine de la circulation routière. Un exemple caractéristique en est la Convention européenne pour la répression des infractions routières adoptée en 1964. De même l'article 101 de la loi suisse sur la circulation routière du 19 décembre 1958.

Il est regrettable que la convention, pour permettre l'entraide judiciaire la plus large possible, n'ait pas fixé des règles minimales pour imposer à l'État requis — sous certaines réserves éventuelles — l'obligation de poursuivre un de ses nationaux ou une personne résidant habituellement sur son territoire à raison d'une infraction commise sur le territoire étranger. Il est aussi regrettable qu'elle n'ait pas réglé certains effets de la transmission, surtout pour assurer le respect du principe *ne bis in idem* admis dans une très large mesure dans les rapports internationaux, ainsi que cela a été prévu dans l'accord conclu entre la Suisse et l'Allemagne en vue de compléter la convention. (Obligation de s'abstenir de toute mesure de poursuite ou d'exécution à raison des mêmes faits tant que l'État requis n'a pas communiqué qu'il n'est pas en mesure d'assurer la poursuite pénale ; obligation de ne pas poursuivre ni exécuter une décision rendue contre le prévenu à raison des mêmes faits si la procédure a été définitivement supendue par une autorité judiciaire de l'État requis pour des motifs de droit matériel ; si le prévenu a été acquitté par un jugement passé en force ; s'il a subi la peine prononcée, si cette peine lui a été remise ou si elle est prescrite ; tant que l'exécution de la sanction est partiellement ou totalement suspendue ou que le prononcé d'une sanction est différé.)

Titre VII : Échange d'avis de condamnation

Article 22

Cet article impose à chaque Partie Contractante l'obligation, figurant déjà dans divers traités, de communiquer au

moins une fois par an à la partie intéressée les sentences pénales et les mesures postérieures prononcées contre ses ressortissants et inscrites au casier judiciaire. Mais une limitation est formulée. Lorsque la personne en cause est ressortissante de deux ou plusieurs Parties Contractantes les avis ne seront pas communiqués si cette personne possède la nationalité de la partie sur le territoire de laquelle elle a été condamnée. Cette restriction est à notre avis regrettable.

La Belgique, la France, Israël et les Pays-Bas ont formulé des réserves pour ne pas s'engager à donner automatiquement avis des « mesures postérieures » mais dans la mesure où leur organisation le permettrait ; la Suède, pour dire qu'elle ne donnera pas avis des « mesures postérieures ».

Titre VIII : Dispositions finales

Les articles 23 à 30 qui constituent ce titre, contiennent les dispositions finales relatives aux objets suivants : l'admissibilité de réserves (article 23) ; la désignation des autorités considérées comme autorités judiciaires aux fins de la convention (article 24) ; le champ d'application territorial de la convention (article 25) ; les rapports entre la convention et les autres accords internationaux relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale (article 26) ; la signature, la ratification, l'entrée en vigueur, l'adhésion et la dénonciation (articles 27 à 29) ; les notifications incombant au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe (article 30). Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

Relevons seulement que la convention à l'*article 26* apporte des solutions qui semblent heureuses au problème parfois délicat de la coordination des dispositions conventionnelles entre elles. Pour le passé certaines distinctions sont opérées. En principe la convention « abroge en ce qui concerne les territoires auxquels elle s'applique, celles des dispositions des traités, conventions ou accords bilatéraux, qui, entre deux Parties Contractantes, régissent l'entraide judiciaire en matière pénale » (article 21, paragraphe 1). Mais elle s'efface devant toute autre convention internationale — comme les conventions multilatérales visant la répression des délits internationaux — dont certaines clauses régissent, dans un domaine déterminé, l'entraide judiciaire sur des points particuliers. La convention laisse d'autre part aux parties, entre lesquelles l'entraide judiciaire en matière pénale se pratique sur la base d'une législation uniforme ou d'un régime particulier, « la

faculté de régler leurs rapports mutuels en ce domaine en se fondant exclusivement sur ces systèmes ». Enfin en ce qui concerne les transmissions directes des demandes d'entraide et les traductions nécessaires, elle laisse subsister d'une manière très générale les autres dispositions conventionnelles (article 15, paragraphe 7 ; article 16, paragraphe 3 ; article 26, paragraphe 1). Et pour l'avenir la convention permet aux parties de conclure des accords pouvant compléter les dispositions de celle-ci ou pour faciliter l'application des principes qui y sont contenus (article 26, paragraphe 3).

Il est regrettable que la convention n'ait pas jugé utile de prévoir pour éviter des divergences d'interprétation fâcheuses — comme l'ont fait certains traités récents — le recours soit à une juridiction internationale soit à un organisme d'arbitrage.

Conclusion

On vient de voir que l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, en dépit des réformes qui l'ont fait évoluer, reste encore profondément marquée par les liens qui l'attachent aux systèmes juridiques des États et que le réflexe de la souveraineté est encore très fort. Mais cette institution est promise à un bel avenir, à condition de s'adapter aux nouvelles réalités des relations et des structures internationales. Toute efficacité, en la matière, est conditionnée par une meilleure organisation des relations judiciaires entre pays. La ratification de la convention, qui ne s'est pas faite parfois sans de fortes réticences, doit conduire à une unification toujours plus poussée des législations nationales. La convention ne devrait pas être dévalorisée par des réserves nombreuses au point de marquer un recul par rapport à certaines conventions bilatérales existantes. Faire porter des réserves sur toutes les dispositions qui ne sont pas conformes aux législations nationales est contraire au but de la convention et à l'esprit qui a présidé à sa conclusion. Il est souhaitable de renoncer à des réserves partout où la divergence entre la convention et la loi nationale n'est qu'apparente. Lorsqu'une adhésion n'a pu se faire sans réserves pour des considérations juridiques, il conviendrait aux États d'examiner, à la lumière d'une conception moderne et dynamique du droit, si une modification de la législation nationale peut être introduite ou si une révision déjà projetée peut être accélérée.

Pour conclure, nous énumérerons les quelques questions qui, selon nous, devraient être examinées au cours de la prochaine rencontre qui va débattre des problèmes que soulèvent la mise en œuvre et l'application de la convention :

1. les notions de souveraineté, de sécurité, d'ordre public ou d'autres intérêts essentiels comme cause de refus ;

2. la reconnaissance du principe *non bis in idem* ;

3. le principe de la spécialité en matière d'entraide judiciaire pénale ;

4. les formes des actes d'exécution ;

5. les mesures de contrainte ;

6. la communication des pièces à conviction, des dossiers et documents, et plus particulièrement de la remise des objets ;

7. le transfèrement des détenus (transit par voie aérienne et détention préventive) ;

8. les frais.

D

L'APPLICATION PRATIQUE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE DU POINT DE VUE ADMINISTRATIF

D

L'APPLICATION PRATIQUE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE DU POINT DE VUE ADMINISTRATIF

(Or. fr.)

Rapport présenté par
M. Paul-Günter Pötz
conseiller ministériel au Ministère fédéral
de la Justice à Bonn

En vertu de l'article 1er de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, les Parties Contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement, selon les dispositions de la convention, l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la partie requérante. Il en résulte que la convention s'adresse surtout aux autorités judiciaires. Ce sont elles qui sont appelées, en premier lieu, à poursuivre des infractions et à punir les auteurs de celles-ci.

Or, la notion d'« infractions » employée dans l'article 1er, paragraphe 1, de la convention ne comprend pas seulement les infractions proprement dites. Tel qu'il résulte du rapport explicatif sur la convention, l'engagement général d'accorder l'aide judiciaire couvre aussi l'obligation d'accorder l'entraide demandée lors d'une procédure concernant une *Ordnungswidrigkeit* (contravention d'ordre administratif — infraction aux règlements d'ordre) du droit allemand. *Ordnungswidrigkeit* est un fait punissable qui n'est pas considéré comme une infraction pénale, mais qui peut donner lieu à une amende de la part d'une autorité administrative ; cependant, la personne en cause peut exercer un droit de recours devant les tribunaux ordinaires. Pour bien mettre en évidence que seule la phase judiciaire de cette procédure peut faire l'objet d'une entraide judiciaire, le Comité d'experts a inséré, dans l'article 1er, paragraphe 1, les mots « au moment où l'entraide est demandée », d'où résulte en même temps que la convention ne laisse que peu de latitude pour une activité des autorités administratives.

En premier lieu, ce sont les autorités judiciaires qui sont appelées à appliquer en pratique la convention. Cette question est traitée à fond dans le rapport présenté par M. Dussaix sur quelques problèmes relatifs à l'application pratique de la convention du point de vue judiciaire. Pour cette raison, le présent rapport cherche à traiter quelques points dont les autorités administratives sont saisies lors de l'application de la convention.

Le cours d'une procédure d'entraide judiciaire est réglé par la législation de l'État requis. Par conséquent, l'article 3, paragraphe 1, stipule que la partie requise fera exécuter les commissions rogatoires qui lui seront adressées dans les formes prévues par sa législation. L'examen des législations en la matière des États membres du Conseil de l'Europe a montré que les traits fondamentaux des procédures se ressemblent. Je voudrais l'expliquer par un exemple de l'ordre judiciaire allemand.

Le droit allemand fait distinction entre les autorités qui examinent les commissions rogatoires reçues et celles qui les exécutent et qui décident s'il y a lieu d'accorder l'entraide requise. Lorsqu'une commission rogatoire est reçue, tel qu'il est prévu par l'article 15, paragraphe 1, de la convention, par le Ministère fédéral de la Justice de la République Fédérale d'Allemagne, cette autorité administrative étudie d'abord si la commission rogatoire est en conformité avec les conditions de la convention. Si ce n'est pas le cas, elle restitue, sans lui donner suite, la demande d'entraide à l'État requérant ou bien elle lui offre l'opportunité de la compléter. Si la commission rogatoire, de l'avis du Ministère, est conforme aux conditions prévues par la convention, il la fait transmettre, par l'intermédiaire du Ministère compétent de la Justice d'un État fédéral et du procureur général, à l'autorité judiciaire compétente. Cette dernière autorité fait alors exécuter la commission rogatoire ou elle charge une autre autorité de l'exécution. Lorsque, par exemple, un témoin a été interrogé ou un acte judiciaire a été signifié, le Ministère public transmet les pièces d'exécution à l'autorité administrative compétente d'après les dispositions nationales afin que cette dernière autorité décide s'il y a lieu d'accorder l'entraide requise. L'autorité administrative examine alors de nouveau si les conditions pour accorder l'entraide existent. Si c'est le cas, elle autorise l'entraide et renvoie les pièces d'exécution à l'État requérant.

Ce cours de procédure se réfère au cas normal. Naturellement, d'autres réglementations peuvent être prévues pour le cas individuel par la législation nationale. Cependant, le cours

de la procédure met en évidence qu'un rôle important est attribué aussi aux autorités administratives dans l'application pratique de la convention.

Mais je voudrais mentionner encore quelques autres tâches incombant aux autorités administratives :

(*a*) Dans le cas où la transmission directe — parmi les autorités judiciaires — n'a pas été convenue, toute la correspondance en matière d'entraide se déroule entre les autorités administratives, en général entre les Ministères de la Justice des États intéressés.

(*b*) La remise des actes de procédure, prévue par l'article 7, peut être effectuée de manières diverses. Très souvent ce ne sont pas les autorités judiciaires mais administratives qui font effectuer ces remises. En République Fédérale d'Allemagne, par exemple, les remises sont effectuées généralement par la poste. L'employé des postes se fait signer le récépissé par le destinataire, ou donne acte lui-même du fait, de la forme et de la date de la remise.

(*c*) En règle générale, ce sont les autorités administratives qui font la liquidation et le paiement des indemnités à verser ainsi que des frais de voyage et de séjour à rembourser aux témoins ou experts (article 9, article 10, paragraphes 2 et 3).

(*d*) Une fonction importante est assumée par les Bureaux nationaux de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol). Les autorités judiciaires ont la faculté de se servir de l'intermédiaire de l'Interpol, autorité administrative, dans tous les cas où la transmission directe des demandes d'entraide est admise par la convention (article 15, paragraphe 5).

(*e*) Selon l'article 16 de la convention, la traduction des demandes et des pièces annexes n'est pas exigée, à moins qu'une Partie Contractante ne se soit réservé la faculté d'exiger que les demandes et pièces annexes lui soient adressées accompagnées, soit d'une traduction dans sa propre langue, soit d'une traduction dans l'une quelconque des langues officielles du Conseil de l'Europe ou dans celle de ces langues qu'elle indiquera. D'après cette disposition, l'État requérant transmet les demandes, en général, dans sa propre langue. Cela comporte que les autorités de l'État requis soient obligées, dans la plupart des cas, de faire traduire les pièces produites dans leur propre langue. Ce règlement pose souvent de considérables problèmes pour les autorités administratives de l'État requis de l'entraide, surtout lorsque des demandes sont reçues qui sont rédigées dans une langue peu connue. Il y a là un certain inconvénient

qui consiste dans le fait inévitable qu'un certain temps est requis pour faire la traduction. Cette difficulté ne pourra être éliminée que si toutes les autorités saisies de l'exécution de commissions rogatoires émanant de l'étranger ont la possibilité de faire faire des traductions des demandes d'une langue étrangère dans la langue de leur pays en relativement peu de temps. Il serait donc souhaitable que les autorités intéressées disposent d'un nombre adéquat de traducteurs. Dans le cas individuel, pourtant — bien que la convention ne le prévoie pas — il serait recommandable d'ajouter à la commission rogatoire une traduction dans la langue de l'État requis. Une telle procédure sera utile dans tous les cas où il s'agit d'affaires particulièrement urgentes.

(*f*) En vertu de l'article 19 de la convention, tout refus d'entraide judiciaire sera motivé. Cette disposition revêt une importance pratique considérable. Naturellement, l'État requérant désire être informé le plus exactement possible des raisons qui ont motivé le refus de sa demande d'entraide. Que l'expression « tout refus » (d'entraide) couvre aussi le refus partiel est expressément mis au point dans le rapport explicatif sur la convention. Dans ces cas, une grande responsabilité incombe à l'autorité accordante, en règle générale une autorité administrative. Car il est évident qu'un refus d'une demande d'entraide qui n'a été motivé avec soin peut donner lieu à des malentendus et à des tensions intergouvernementales.

(*g*) Selon l'article 20 de la convention, et sous réserve des dispositions de l'article 10 (9), l'exécution des demandes d'entraide ne donnera lieu au remboursement d'aucuns frais, à l'exception de ceux occasionnés par l'intervention d'experts sur le territoire de la partie requise et par le transfèrement de personnes détenues effectué en application de l'article 11. Les autorités administratives de l'État requis doivent donc prendre soin à ce que l'État requérant ne soit pas chargé de frais de cette nature.

(*h*) L'article 13 de la convention prévoit que la partie requise communiquera, dans la mesure où ses autorités judiciaires pourraient elles-mêmes les obtenir en pareil cas, les extraits du casier judiciaire et tous renseignements relatifs à ce dernier qui lui seront demandés par les autorités judiciaires d'une Partie Contractante pour les besoins d'une affaire pénale. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, cette tâche incombe, en général, aux autorités administratives. Conformément au paragraphe 2 de cette disposition, elles sont tenues aussi d'examiner s'il y a lieu de donner suite à des demandes émanant d'autorités autres que celles compétentes

en matière pénale. Peuvent entrer en considération, par exemple, des demandes émanant de tribunaux civils ou autorités administratives.

(*i*) Une tâche importante et incombant, dans le cadre de la convention, aux autorités administratives, est l'échange d'avis de condamnation. A ce propos, l'article 22 de la convention stipule, entre autres, que chacune des Parties Contractantes donnera à la partie intéressée avis des sentences pénales et des mesures postérieures qui concernent les ressortissants de cette partie et ont fait l'objet d'une inscription au casier judiciaire. Il est prévu que les Ministères de la Justice se communiqueront ces avis au moins une fois par an.

Cet aperçu met en évidence que la convention européenne est d'importance aussi du point de vue administratif.

Qu'il me soit permis de traiter un peu plus à fond une autre question qui concerne des réflexions portant sur l'article 22 mentionné le dernier et qui réglemente l'échange d'avis de condamnation. Récemment, cette disposition a été l'objet de discussions détaillées, car on s'est demandé si elle fait pleine justice aux besoins d'une administration de la justice bien ordonnée. Le point de départ de ces considérations est le fait que l'échange d'avis (d'informations), tel qu'il est prévu par l'article 22, ne concerne que les ressortissants de l'État informé et seulement les nationaux de cet État, à la différence des personnes qui y ont leur résidence habituelle. En outre, l'échange d'avis de condamnation ne comprend que les condamnations inscrites au casier judiciaire tandis qu'il faut avoir égard au fait que les dispositions réglant l'inscription au casier judiciaire de sentences pénales et de mesures postérieures sont assez différentes dans les États du Conseil de l'Europe. De plus, il faut ajouter qu'un certain nombre d'États du Conseil de l'Europe, lors de la signature de la convention européenne, ont fait valoir des réserves au sujet de l'article 22.

Eu égard à cette situation, la question s'est posée de savoir s'il ne serait pas possible d'améliorer le système de l'échange d'avis de condamnation. On y est parti de la supposition qu'il pourrait être avantageux pour chaque juge d'être informé en détail aussi des condamnations antérieures subies par un étranger. Il est vrai qu'à présent des conséquences des peines infligées à un auteur à l'étranger ne peuvent être tirées que d'après la loi de peu d'États. Cela regarde surtout l'application des dispositions sur la récidive. Pour autant que je sache, seuls les

droits danois, islandais et norvégien prévoient, à présent, que les sentences pénales rendues à l'étranger seront considérées dans l'État dans une certaine mesure. Mais il est certain que ce développement se poursuivra. Ainsi il est prévu par les articles 53 et suivants de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, qui a été signée il y a peu de temps par quelques États du Conseil de l'Europe, que certains effets internationaux seront attribués aux sentences pénales européennes. Évidemment on ne peut prévoir, en ce moment, quand et pour combien d'États cette convention entrera en vigueur. Mais il est à reconnaître, dès maintenant, qu'une importance croissante est attribuée à l'opinion que les tribunaux feraient bien, dans l'intérêt d'une application égale et juste des peines et des mesures de sûreté, de tenir compte des condamnations antérieures encourues à l'étranger par un délinquant. En vue de ce développement, on devra parvenir au résultat que l'échange d'avis de condamnation, tel qu'il est prévu par l'article 22 de la convention, ne suffira plus à la longue.

Ce sont ces considérations qui ont amené l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe à faire publier sa Recommandation 584 (1970) relative à la création d'un Centre européen d'informations judiciaires. Ce centre serait destiné à améliorer les possibilités d'informer les autorités judiciaires des antécédents judiciaires que peuvent avoir à l'étranger les délinquants qui leur sont déférés. En ce qui concerne les détails, je me rapporte au texte de la recommandation qui se base sur une étude approfondie faite par M. le professeur Trousse de l'Université de Louvain et sur un exposé par M. Gratz. Il est impossible de rendre en détail le contenu de ces études. Mais quelques idées fondamentales sont destinées à faciliter une meilleure compréhension.

Le professeur Trousse est de l'avis qu'il faut prendre en considération non seulement les antécédents judiciaires existant dans le pays, mais aussi ceux à l'étranger pour éviter que les personnes condamnées à l'étranger ne reçoivent un traitement plus favorable que celles qui ont déjà été condamnées par des tribunaux nationaux. En général, elles auraient une position plus favorable, au moins dans les États qui n'attribuent aucun effet aux condamnations répressives rendues à l'étranger. Cette discrimination s'oppose au principe que tous les hommes sont égaux devant la loi. Mais, abstraction faite de cela, il ne peut être qu'avantageux pour un juge s'il est informé en détail des antécédents d'un délinquant. Mais une telle information compréhensive n'est pas assurée par l'article 22 de la convention.

A cet égard, on aurait besoin de la création d'un centre européen auquel tous les États membres du Conseil de l'Europe devraient communiquer toutes les condamnations pénales prononcées ainsi que les mesures postérieures ordonnées dans leur pays. Un tel centre devrait être une sorte d'office « d'aiguillage ».

Dans ce contexte, de nombreuses questions se posent dont je ne voudrais mentionner que quelques-unes :

(*a*) Tant que le principe de tenir compte, dans la mesure la plus large possible, à l'intérieur, des condamnations étrangères n'a pas encore été réalisé, la valeur qu'assumerait un tel centre serait relativement insignifiante.

(*b*) On ne peut nier qu'il peut y avoir certains chevauchements avec le système d'échanges bilatéraux établi en vertu de l'article 22 de la convention.

(*c*) Il faudrait régler si toute espèce d'infractions et de sanctions prises (amende, amende administrative, détention) ou seulement certaines d'entre elles doivent être communiquées au centre. L'information compréhensive du centre serait, sans doute, très utile en vue d'une appréciation complète de la personnalité de l'auteur. D'autre part, il faut prendre en considération que cela accroîtrait considérablement les charges des autorités administratives nationales.

(*d*) En outre, on devrait réfléchir si une communication simple de la condamnation, de la sorte d'un avis de condamnation, est suffisante ou s'il est jugé nécessaire de faire encore d'autres indications relatives à la personne du délinquant, ses antécédents, ses circonstances sociales, etc.

(*e*) Il faudrait assurer de manière absolue qu'en aucun cas des autorités autres que celles compétentes ne reçoivent des informations.

(*f*) Le centre ne pourrait opérer efficacement que s'il est pourvu d'un équipement technique le plus moderne (ordinateur électronique). Par conséquent, un examen scrupuleux des dépens occasionnés une seule fois ainsi que des dépens courants serait requis, dépens qui seront, selon toute probabilité, assez élevés.

Eu égard à toutes les circonstances, je suis porté à l'avis qu'on devrait ajourner le projet encore pour quelque temps. Il me semble plus opportun d'unifier d'abord l'organisation des casiers judiciaires nationaux et de les munir d'installations tech-

niques modernes. Plus tard, dans un stade plus avancé, on pourrait se proposer de relier les casiers judiciaires nationaux par un système international d'ordinateurs pour être en mesure d'obtenir des informations plus détaillées que ce n'est possible, au stade actuel, dans le cadre de l'échange d'avis de condamnation prévu par l'article 22 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

E

ACCORDS BILATÉRAUX OU MULTILATÉRAUX VISANT A COMPLÉTER LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE OU A FACILITER L'APPLICATION DE PRINCIPES CONTENUS DANS CELLE-CI

E

ACCORDS BILATÉRAUX OU MULTILATÉRAUX VISANT A COMPLÉTER LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE OU A FACILITER L'APPLICATION DES PRINCIPES CONTENUS DANS CELLE-CI

(Or. fr.)

Rapport présenté par
M. Paul-Günter Pötz
conseiller ministériel au Ministère fédéral
de la Justice à Bonn

La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, dont les effets multiples doivent être examinés au sein de ce séminaire, tire son origine des travaux préparatoires commencés en février 1957. Durant trois sessions, d'une durée totale de vingt-cinq jours de travail, un Comité d'experts a élaboré un projet qui a été adopté par la suite sans aucune modification de la part du Comité des Ministres. La convention est entrée en vigueur le 12 juin 1962 ; dès lors elle a effet dans dix États membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'en Israël et au Liechtenstein.

La convention est d'une grande importance à bien des égards. Son avantage essentiel me semble être le fait qu'elle apporte une contribution essentielle vers une harmonisation du droit européen. Un certain nombre de problèmes fondamentaux appartenant au droit de l'entraide judiciaire en matière pénale qui, jusqu'à présent, avaient été réglés partiellement et de façon diverse par des accords bilatéraux, ont trouvé dans la convention un règlement uniforme et présentant un caractère obligatoire pour les États du Conseil de l'Europe. Je pense surtout au postulat formulé depuis longtemps de renoncer au principe de la double incrimination.

D'autre part, il ne serait pas juste de dire que la convention offre une solution idéale à tous les problèmes se posant dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale. Chaque convention multilatérale est un compromis. Ceci n'a rien d'étonnant, car chaque État possède son propre ordre

judiciaire qui lui impose des restrictions dans le domaine international. L'harmonisation du droit sur le plan européen ne peut donc être achevée du jour au lendemain. Pour parvenir à cette fin, il faut faire beaucoup de petits pas.

C'est dans cette optique qu'il faudra apprécier la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Il y a plusieurs occasions de constater qu'elle ne règle pas tous les problèmes d'une manière satisfaisante. Je voudrais n'en mentionner que deux :

1. Les travaux de la convention ont été terminés en 1958. Dès lors, presque douze ans se sont écoulés. Or, ce n'est pas une période particulièrement longue pour une convention internationale. Mais nous vivons dans un temps marqué par des changements politiques, sociologiques, techniques et par d'autres développements importants. Les États en Europe se trouvent engagés dans un processus progressif vers l'intégration. Le passage des frontières et la possibilité de séjourner et de s'établir dans un État étranger ont été facilités toujours davantage. Dans la seule République Fédérale d'Allemagne vivent, pour le moment, presque deux millions de travailleurs migrants étrangers. L'interdépendance économique des États membres du Conseil de l'Europe a pris des formes plus étroites. En quelques années, le développement technique a fait de considérables progrès. Toutes ces circonstances favorisent la délinquance internationale et posent la question de savoir si la convention fera justice à ce développement.

2. Selon l'article 23, paragraphe 1, toute Partie Contractante pourra, au moment de la signature de la convention ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, formuler une réserve au sujet d'une ou de plusieurs dispositions déterminées de la convention. Presque tous les États membres ont fait un usage plus ou moins ample de la possibilité de formuler des réserves. Pour cette raison — qu'il ne faut pas expliquer davantage — l'unité de la convention est atteinte de manière assez importante.

Or, je ne voudrais pas donner l'impression que je méconnais l'importance et la valeur pratique de la Convention d'entraide judiciaire. Mais néanmoins ces considérations méritent attention.

Entre-temps, le Conseil de l'Europe a entrepris avec succès d'autres efforts dans la lutte internationale contre la délinquance pour serrer plus étroitement les rets de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, au-delà des Conventions européennes d'extradition et d'entraide judiciaire pénale. A ce propos, je pense à la Convention pour la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition, à la Convention pour la répression des infractions routières et à la Convention sur le rapatriement des mineurs. A l'occasion de la Conférence des Ministres européens de la Justice, qui s'est tenue il y a quelques semaines à La Haye, la Convention sur la valeur internationale des jugements répressifs a été signée par plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. Enfin, les travaux pour une Convention européenne sur la transmission des procédures répressives sont en voie d'être achevés. Toutes ces conventions sont des suppléments extrêmement importants à la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

Eu égard à ce développement, on doit se demander s'il est vraiment nécessaire de prendre en considération un complément à cette convention. Je réponds affirmativement à cette question et je m'efforcerai de motiver cette position.

L'article 26, paragraphe 3, de la convention est libellé comme suit :

« Les Parties Contractantes ne pourront conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale que pour compléter les dispositions de la présente convention ou pour faciliter l'application des principes contenus dans celle-ci. »

Cette disposition revêt une importance considérable à deux égards : d'abord, elle exprime que la convention a force obligatoire pour toutes les Parties Contractantes et que son contenu essentiel ne peut être modifié par des accords bilatéraux ou multilatéraux. D'autre part, elle offre à tous les États membres la possibilité de régler, par des accords additionnels, toute question se posant dans le cadre de la convention, à condition qu'ils soient destinés à la compléter et à faciliter l'application des principes contenus dans celle-ci.

Quelles sont les questions qui peuvent être prises en considération pour de tels accords additionnels ?

Comme on le sait, plusieurs États ont formulé une réserve au sujet d'une ou de plusieurs dispositions déterminées de la convention. La possibilité de formuler de telles réserves est prévue — cela a déjà été dit — par l'article 23, paragraphe 1, de la convention. Évidemment, il est difficile de dire quelles sont les raisons qui ont amené les différents États membres à formuler des réserves au sujet d'une ou de plusieurs disposi-

tions. Sans doute, elles sont souvent à rechercher dans l'ordre judiciaire national. Mais parfois aussi, la considération qu'il n'était pas possible d'apprécier pleinement les effets que produiront certaines dispositions contenues dans une convention multilatérale aura joué un rôle. Par contre, il ne peut être exclu que les États ayant formulé des réserves sont disposés à les retirer à l'égard d'un ou de plusieurs États membres. Je pense surtout aux réserves suivantes :

(*a*) postulat de l'existence de la double incrimination ;

(*b*) refus, en règle générale, de l'entraide dans des procédures ayant pour objet des infractions politiques ou fiscales ;

(*c*) réserve relative aux cas où l'assistance des personnes intéressées à la procédure pénale en qualité de partie au procès ou de leurs représentants à l'audition des témoins, des experts ou des personnes poursuivies n'est pas autorisée ;

(*d*) restriction de la communication directe parmi les autorités judiciaires.

Ces questions, ainsi que d'autres, devraient faire l'objet de négociations bilatérales ou multilatérales. De cette façon, des restrictions relatives à la nature et à l'étendue de l'entraide judiciaire à accorder pourraient être éliminées entre deux ou plusieurs États membres. Par de tels accords il serait possible, en même temps, d'augmenter l'efficacité de la convention. En outre, ils pourraient inciter l'un ou l'autre État à examiner s'il n'y a pas lieu de retirer une réserve globalement, c'est-à-dire avec effet pour tous les États membres. Ce serait d'ailleurs conforme à la demande contenue dans l'article 23, paragraphe 2, de la convention.

Abstraction faite de ce qui est dit ci-dessus, la convention contient plusieurs dispositions qui ont été dépassées, entretemps, par le développement ou qui contiennent des règlements incomplets. Pour cette raison il faudrait examiner si la possibilité existe de compléter, par des accords bilatéraux ou multilatéraux, les dispositions de la convention européenne ou de faciliter l'application des principes qu'elle contient. A ce propos, je suis de l'avis qu'il est prématuré de considérer une révision de la convention. Car le but doit être que, dans une première étape, tous les États membres du Conseil de l'Europe mettent en vigueur la convention afin qu'au moins ses principes fondamentaux soient admis généralement.

Or, quelles sont les questions qui pourront faire l'objet de tels accords additionnels ? J'essaierai d'en exposer les plus importantes :

Selon l'article 1er, paragraphe 1, de la convention les Parties Contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement... l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la partie requérante. Dans plusieurs États du Conseil de l'Europe il existe des procédures concernant des contraventions qui ne sont pas considérées comme des infractions pénales, mais qui peuvent donner lieu à une demande de la part d'une autorité administrative ; cependant, la personne en cause peut exercer un droit de recours devant les tribunaux ordinaires. En droit allemand, ces contraventions sont dénommées *Ordnungswidrigkeiten*, expression qui pourrait peut-être être traduite par « infractions (violations de) aux règlements d'ordre ». Des doutes sont nés sur la question de savoir si ces procédures tombent sous le coup de la convention ou si l'aide judiciaire peut être demandée et doit être accordée dans de telles procédures. Il est vrai qu'il est dit, dans le rapport explicatif sur la convention, commentaire sur l'article 1er, que le paragraphe 1 ayant un caractère général doit être interprété dans un sens large. Mais puisque la convention ne parle que de procédures visant des infractions, il serait recommandable d'éclaircir expressément cette question dans un accord additionnel. Mais ces procédures soulèvent encore un autre problème. Je voudrais l'expliquer par un exemple. Une personne a commis, dans un État membre, une infraction pénale. Cette contravention ayant été commise en République Fédérale d'Allemagne, elle ne constituerait pas une infraction pénale, mais une infraction aux règlements d'ordre, dont la répression serait, en premier lieu, de la compétence des autorités administratives. Si l'État d'infraction demande l'entraide judiciaire aux autorités allemandes, on peut douter qu'elles soient tenues à accorder l'entraide requise. Naturellement, tous ces cas doivent être inclus dans l'obligation générale. Pour cette raison, une disposition libellée approximativement comme suit pourrait être incluse dans un accord additionnel :

« L'obligation d'entraide judiciaire prévue à l'article 1er de la convention européenne s'applique également aux procédures concernant des faits qui sont considérés dans l'un des deux États comme revêtant un caractère pénal et qui constituent dans l'autre État des infractions aux règlements d'ordre passibles de sanctions dont il peut être fait appel devant une instance répressive de l'ordre judiciaire. »

Une telle disposition est de grande importance pour la République Fédérale d'Allemagne par exemple, parce que

d'après la loi allemande toutes les contraventions seront transformées, dans le futur, en infractions aux règlements d'ordre *(Ordnungswidrigkeiten)* qui seront poursuivies par les autorités administratives.

Le commentaire du Conseil de l'Europe précise que l'article 1er de la convention couvre aussi des procédures de grâce ou de révision et des procédures concernant l'indemnisation des personnes reconnues innocentes. Puisque la convention ne fait pas mention expresse de ces procédures il semble opportun de prévoir un règlement à cet égard dans un accord additionnel. Dans ce cas, il faut tenir compte que, dans certains pays, la fixation de l'indemnité à accorder aux personnes reconnues innocentes ne relève pas de la juridiction pénale mais de la juridiction civile ou d'une procédure administrative.

La procédure pénale engagée par voie de constitution de partie civile est organisée de manière assez différente dans les différents États membres. En République Fédérale d'Allemagne, par exemple, on se sert très peu de cette possibilité procédurale. Dans d'autres États, surtout ceux appartenant à la sphère du droit romain, l'institution de la procédure d'adhésion est très répandue. En pratique, on a rencontré des difficultés lors de l'exécution de demandes d'entraide (commissions rogatoires) dans de telles procédures. Dans l'un des États membres, par exemple, la procédure relative aux demandes d'indemnisation de la victime est pendante devant un tribunal répressif. La procédure pénale a été conclue par jugement ayant acquis force de chose jugée, tandis que l'action civile n'a pas encore été décidée. A cette phase de la procédure, un État membre est requis de prêter l'entraide judiciaire. La question se pose alors de savoir si la demande doit être exécutée d'après les règles régissant l'entraide judiciaire en matière pénale ou bien en matière civile. Ces règles ont, en partie, un contenu différent ; la voie de transmission surtout est réglée différemment en matière civile. A mon avis, le cas susmentionné ne relève plus de l'entraide en matière pénale parce que seules les conclusions civiles doivent intervenir, bien que ce soit par une juridiction pénale. C'est pourquoi la disposition suivante, par exemple, pourrait être insérée dans un accord additionnel :

« L'obligation d'entraide prévue à l'article 1er de la convention européenne s'applique également aux actions civiles jointes à une action pénale lorsque la juridiction répressive n'a pas définitivement statué sur l'action pénale. »

Selon l'article 2, litt. (*a*), de la convention, l'entraide pourra être refusée si la demande se rapporte à des infractions considérées par la partie requise comme des infractions fiscales. Au cours des délibérations sur la convention, il a déjà été remarqué que la partie requise pourrait, dans certaines circonstances, considérer comme opportun d'accorder l'entraide judiciaire, même si une telle mesure n'était pas favorable à l'inculpé. Je voudrais faire un pas de plus. Les États liés par des relations économiques particulièrement étroites ont, en général, également intérêt à se prêter assistance mutuelle dans la répression d'infractions fiscales. Nous savons qu'au cours des dernières années les contraventions aux législations fiscale et douanière ont augmenté considérablement, du fait de l'intégration (interdépendance) progressive au sein de la Communauté Économique Européenne (Marché commun). Même si les législations en matière douanière, fiscale et de change sont encore assez différentes dans certains États membres du Conseil de l'Europe, il faudrait, en tout cas, que l'entraide dans les procédures répressives fiscales soit accordée dans la mesure la plus large possible. Cela s'applique non seulement aux infractions purement fiscales, mais aussi aux contraventions qui constituent, en même temps, une violation de la législation fiscale et des dispositions du droit pénal ordinaire. A ce propos, seule la restriction de l'article 2, litt. (*b*) devrait s'appliquer, qui prévoit que l'entraide judiciaire pourra être refusée si la partie requise estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays. Une disposition qui serait incluse dans un accord additionnel, pourrait donc être libellée à peu près comme suit :

« Si la demande d'entraide judiciaire se rapporte à une infraction que l'État requis considère comme une infraction fiscale,

(*a*) cet État n'exercera pas, pour ce seul motif, la faculté de refus prévue à l'article 2, litt. (*a*) de la convention européenne ;

ou

(*b*) l'entraide pourra être refusée seulement lorsqu'une des conditions visées à l'article 2, litt. (*b*) de la convention européenne existe. »

Des difficultés pratiques sont souvent causées par l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou de saisie d'objets. D'après la loi de certains États, il est nécessaire qu'une telle commission soit accompagnée d'un ordre formel du juge de procéder à la perquisition ou la saisie

d'objets. Car, s'il en était autrement, le juge national n'aurait aucune base légale pour ordonner, dans le cadre d'une procédure étrangère, une perquisition ou une saisie d'objets. Par contre, d'autres États ne sont pas en mesure de remplir cette exigence. En Suisse, par exemple, aucun juge ne peut ordonner la saisie d'un objet se trouvant à l'étranger. Dans d'autres États, la commission rogatoire adressée par un magistrat à une autorité judiciaire étrangère et tendant à l'exécution d'une perquisition ou d'une saisie d'objets a le même effet qu'un ordre formel judiciaire. Si les législations de deux États membres diffèrent sur ce point, il est nécessaire d'inclure dans un accord additionnel une disposition comme celle qui suit :

« La demande d'un juge de l'État requérant de procéder à une perquisition, une saisie ou une remise d'objets a, dans l'État requis, la même valeur qu'une décision judiciaire rendue aux mêmes fins dans cet État. »

ou

« Des objets pourront être remis même sans l'existence d'un ordre de saisie émanant de l'autorité compétente de l'État requérant s'il résulte de la demande du juge de cet État que les conditions nécessaires, d'après sa législation, pour une saisie existent. »

Il est vrai que la convention, à l'article 3, paragraphe 1, vise des commissions rogatoires qui ont pour objet de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents. Par contre, elle ne prévoit pas comment doivent être réglés les droits des tiers sur ces objets. C'est pourquoi il faudrait convenir additionnellement que la remise à l'État requérant des pièces à conviction, des dossiers ou des documents ne porte atteinte ni aux droits de l'État requis ni à ceux de tiers.

L'article 3, paragraphe 1, et l'article 6, paragraphe 2, de la convention ne portent que sur les cas où la transmission d'objets comme pièces à conviction est requise, objets qui seront renvoyés aussitôt que possible par la partie requérante à la partie requise, à moins que celle-ci n'y renonce. Mais, de cette façon, n'est réglée qu'une partie des différentes possibilités de la remise d'objets dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière pénale. Le groupe suivant de cas n'y est pas inclus : un objet a été volé à une personne. Le voleur l'a transféré à l'étranger. Là, l'objet a été découvert et se trouve en possession de l'auteur, d'une autorité ou d'un tiers. L'auteur a été jugé sans qu'il ait été nécessaire de demander la remise de l'objet volé comme pièce à conviction. Si le propriétaire légitime désire rentrer en possession de l'objet volé il faut, en général, engager une procédure civile assez compliquée. C'est pourquoi on doit se demander pour quelle raison il ne lui serait pas possible d'obtenir la restitution de l'objet se trouvant à l'étranger directement de l'autorité ou de la personne l'ayant en sa possession. Pour autant que je sache, il n'y a aucun règlement conventionnel sur ce point jusqu'à présent. La raison en est évidente : on veut éviter d'intervenir, par des mesures d'ordre pénal, dans des relations relevant du droit civil. Les difficultés commencent dès le moment où des tiers étrangers à l'infraction font valoir des droits sur l'objet volé. Le manque de temps ne me permet pas d'aborder ici tous les problèmes. Un excellent exposé de ce point est contenu dans un essai paru récemment et rédigé par le chef de section suisse, M. Markees, intitulé « La remise d'objets dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière pénale ». Malgré toutes les difficultés, une partie au moins du problème pourrait trouver une solution dans un accord additionnel. La remise d'objets obtenus au moyen d'une infraction devrait toujours être prévue dans les cas où la situation de droit civil est univoque, c'est-à-dire lorsque des tiers ne font pas valoir des droits sur eux. Comme exemple, la disposition suivante pourrait être envisagée :

« Outre les pièces à conviction, dossiers ou documents mentionnés à l'article 3, paragraphe 1, de la convention européenne, les objets et valeurs provenant d'une infraction, trouvés en possession de l'auteur de celle-ci, sont remis à l'État Contractant qui en fait la demande par l'autre État aux fins de sa restitution à la victime si aucune personne ou autorité n'excipe d'un droit sur ces objets ou valeurs. »

Une autre formulation, plus extensive, serait la suivante :

« Outre les pièces à conviction, dossiers ou documents mentionnés à l'article 3, paragraphe 1, de la convention européenne, des objets provenant d'une infraction, ainsi que la rétribution obtenue par l'utilisation de ces objets sont remis à une autorité compétente de l'État requérant qui en fait la demande aux fins de leur restitution à la victime, à moins qu'une personne étrangère à l'infraction n'excipe des droits sur eux, et que ses réclamations n'aient été ni satisfaites ni assurées (sauvegardées). »

Cette (dernière) formulation ne s'appuie pas sur le fait que les objets se trouvent en possession de l'auteur. Elle prévoit, en outre, qu'il faut également remettre la rétribution obtenue par l'auteur, par exemple par la vente de l'objet volé.

Il serait souhaitable de régler ce problème surtout dans des accords additionnels. L'expérience pratique enseignera par la suite si des règlements plus extensifs sont possibles.

Selon l'article 4, deuxième phrase de la convention, les autorités et personnes en cause pourront apporter leur assistance à l'exécution d'une commission rogatoire si la partie requise y consent. Or, l'expérience des dernières années a démontré que de nombreuses procédures pénales sont devenues plus compliquées. Cela s'applique surtout aux infractions économiques, aux fraudeurs et faussaires internationaux. Un juge requis par un État étranger, par exemple, de faire entendre un témoin dans une telle affaire se voit souvent confronté à une tâche difficile. Il ne connaît pas le contenu des dossiers établis par l'autorité requérante. Dans une commission rogatoire, les rapports, souvent complexes, ne peuvent être décrits que de manière insuffisante. Il peut même être important que le magistrat requérant se fasse une impression personnelle d'un témoin pour être en mesure de juger plus exactement de la crédibilité du témoin. C'est pourquoi il est très souvent intéressant que les autorités et personnes en cause assistent à l'exécution d'une commission rogatoire. L'article 4, deuxième phrase, de la convention prévoit cette possibilité si la partie requise y consent. Cette disposition est motivée par le fait que les codes de procédure pénale des États membres diffèrent considérablement sur ce point. Toutefois, il semble peu satisfaisant que chaque État puisse prendre la décision de permettre ou non aux autorités et personnes en cause d'assister (à l'acte d'instruction) de son propre gré et sans avoir égard aux particularités de la procédure qui existent dans l'État requérant. A mon avis, il serait préférable de dire que l'État requis, à la demande de l'État requérant, consent à ce que les autorités intéressées et les personnes en cause apportent leur assistance à l'exécution des mesures d'entraide judiciaire sur son territoire, si sa législation ne s'y oppose pas. Mais on pourrait envisager aussi un règlement plus large dans un accord additionnel, à savoir :

« La présence des autorités intéressées et des personnes en cause à l'exécution des mesures dans l'État requis sera accordée, même si la loi de celui-ci ne prévoit pas la présence des autorités et des personnes aux actes d'instruction, si cette présence est admise d'après la législation interne de l'État requérant. »

Dans ce contexte, il conviendrait également de prévoir que les autorités ou personnes dont la présence à l'exécution d'une commission rogatoire a été accordée devraient avoir le

droit de suggérer au juge étranger interrogeant, par exemple, des questions complémentaires à poser au témoin.

Selon le paragraphe 3 de l'article 10, la partie requise pourra, si une demande lui est présentée à cette fin, consentir une avance au témoin ou à l'expert qui a reçu une citation à comparaître devant une autorité de l'État requérant. Cette disposition s'applique, comme il résulte du commentaire du Conseil de l'Europe, uniquement au paragraphe 1, c'est-à-dire lorsque la partie requérante a mentionné dans sa demande qu'elle estime que la comparution personnelle d'un témoin ou d'un expert est particulièrement nécessaire. Cette disposition n'est pas tout à fait satisfaisante. Je voudrais l'exprimer tout simplement : une citation est une citation. En effet, il y a encore beaucoup de témoins qui prennent au sérieux une citation à comparaître devant une juridiction étrangère. Et comment un témoin qui a reçu une citation « simple » doit-il distinguer si l'autorité judiciaire étrangère considère sa comparution comme vraiment nécessaire ou si elle ne veut que satisfaire aux dispositions du code de procédure pénale ? C'est pourquoi j'estime que tous les témoins qui reçoivent une citation à comparaître devant une autorité judiciaire devraient être traités de la même façon. Pour un accord additionnel, une disposition de la teneur suivante pourrait être considérée :

« Dans l'absence de la demande visée à l'article 10, paragraphe 3, de la convention européenne, l'État requis peut également consentir aux personnes citées à comparaître, dans l'État requérant, en qualité de témoins ou d'experts, l'avance prévue par cette disposition. »

ou

« Les paragraphes 2 et 3 de l'article 10 s'appliquent aux cas de citation d'un témoin ou expert, même si les conditions visées à l'article 10, paragraphe 1, de la convention n'existent pas. »

L'article 11 vise le « prêt » de détenus. Mais cette disposition ne comprend pas le cas suivant, qui est arrivé il y a peu de temps et qui peut se produire de nouveau chaque jour : un ressortissant suisse, détenu en Suisse, avait été inculpé d'avoir commis un meurtre en République Fédérale d'Allemagne. Le juge d'instruction suisse demanda aux autorités allemandes de faire entendre de nombreux témoins et de procéder à une inspection du lieu du crime en la présence de l'inculpé. Il y a eu des difficultés extraordinaires pour satisfaire à cette demande. C'est pourquoi le problème devrait être réglé dans un accord additionnel par une disposition libellée à peu près comme suit :

« Les dispositions de l'article 11 de la convention européenne s'appliquent *mutatis mutandis* au cas où l'État requis, à la demande de l'État requérant, autorise, en vue de l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire, la présence sur son propre territoire d'une personne détenue dans l'État requérant. L'État requis détiendra la personne (transférée) pendant le séjour de celle-ci sur son territoire et, après l'exécution de la demande d'entraide judiciaire, il la renverra sans délai à l'État requérant, à moins que celui-ci ne demande sa mise en liberté. Cette disposition s'applique par analogie au transit d'une telle personne (détenue) à travers le territoire d'un des deux États. »

Par analogie, il faudrait compléter l'article 12 de la convention de manière qu'une personne détenue, dont la présence à l'exécution d'une demande d'entraide dans l'État requis a été accordée, ne puisse être poursuivie, pendant son séjour dans cet État, pour aucun fait commis antérieurement à son transfert.

L'article 15 de la convention revêt une importance pratique particulière. Cette disposition définit les voies de transmission qui peuvent être utilisées dans le cadre de l'entraide judiciaire. Sauf dans les cas d'urgence, les commissions rogatoires et les demandes aux fins de comparution personnelle des détenus doivent être transmises par l'intermédiaire des Ministères de la Justice. Il me semble que cette disposition devrait être examinée avec soin afin de se demander s'il n'est pas possible d'introduire, dans tous les cas, la transmission directe entre les autorités judiciaires des deux Parties Contractantes. Cette voie contribuerait non seulement à hâter l'entraide, mais elle tiendrait compte aussi du fait que, dès maintenant, grand nombre de demandes d'entraide se déroulent par la voie directe, même si ce n'est pas prévu par des accords bilatéraux. Des exceptions ne devraient être admises que dans les cas où des perquisitions, la saisie et la remise d'objets sont demandées. Ces demandes pouvant entraîner de graves atteintes, la transmission de demandes de cette nature par les Ministères de la Justice devrait être maintenue.

En rédigeant la convention, on a discuté la question de savoir si une disposition devait être élaborée afin de permettre aux « autorités de police agissant en qualité d'auxiliaires de la justice » de se communiquer directement entre elles de simples renseignements relatifs à une affaire pénale. De mon avis, l'absence d'une telle disposition est un inconvénient, car nous savons tous que l'entraide parmi les autorités policières a déjà acquis une importance considérable, surtout entre les États limitrophes, sans qu'il y ait une base légale à cet effet. C'est pourquoi elle devrait être admise, dans une mesure limitée, afin de décharger les autorités judiciaires et de faire progresser ultérieurement la lutte internationale contre le crime. On pourrait y penser surtout dans les cas où les autorités policières d'un État n'ont besoin que de renseignements ou d'auditions par les autorités de police d'un autre État, ou bien de mesures de recherches.

C'est là que je voudrais conclure mes observations. Il y aurait encore beaucoup de problèmes à discuter en la matière. Je pense par exemple à l'article 21 de la convention qui permet à chacune des Parties Contractantes de demander à une autre Partie d'entamer des poursuites contre un individu. Mais ce problème sera résolu en détail dans une autre convention du Conseil de l'Europe. Même s'il y a peu de chance de réaliser toutes les propositions que je viens de faire, j'espère quand même qu'elles donneront lieu à réfléchir à l'une ou l'autre d'entre elles. Car ce doit être le souci commun à tous les États du Conseil de l'Europe de prendre toute mesure utile pour combattre la criminalité.

II

L'EXPÉRIENCE D'ISRAËL EN CE QUI CONCERNE L'APPLICATION DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

II

L'EXPÉRIENCE D'ISRAËL EN CE QUI CONCERNE L'APPLICATION DE LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

(Or. angl.)

Rapport présenté par
M. T. Meron,
conseiller juridique au
Ministère israélien des Affaires étrangères

1. Les questions d'assistance judiciaire aux États étrangers sont réglementées en Israël par la loi de 1956 sur l'assistance judiciaire aux États étrangers et par la loi de 1959 sur l'assistance judiciaire aux États étrangers.

2. En principe, les lois citées réglementent les questions d'assistance judiciaire en matière à la fois pénale et civile. Dans la pratique, toutefois, elles sont essentiellement appliquées aux affaires pénales, étant donné qu'en matière civile la Convention de La Haye relative à la procédure civile et la réglementation correspondante sont applicables.

3. La réglementation mentionnée correspond dans son essence et dans de nombreux cas même dans le détail de ses dispositions aux principes de la convention européenne, bien qu'elle ait été élaborée plusieurs années avant qu'Israël ne devienne partie à cette convention.

4. Il a été fait un usage fréquent en Israël de la réglementation mentionnée tant avant qu'après l'adhésion de l'État à la convention européenne. Mais, dans la majorité des cas, Israël se retrouve dans la position du pays qui reçoit des demandes d'entraide fondées sur la convention. Le droit pénal israélien est, en effet, basé sur la liberté d'intervention des parties dans une affaire criminelle, sur l'interrogatoire contradictoire et sur la possibilité de réfuter des témoignages.

En conséquence, les tribunaux israéliens n'ordonnent que rarement que le rassemblement des témoignages soit effectué

par l'intermédiaire d'un tribunal étranger, notamment s'il s'agit d'États dont le système judiciaire n'autorise pas les parties (dans une procédure pénale se déroulant hors de leur territoire) à interroger directement les accusés et les témoins et, qui plus est, ne permettent pas l'interrogatoire contradictoire et la réfutation.

A ce titre, il conviendrait d'appeler l'attention sur la section 16 du Règlement relatif aux preuves (Drayton v.1, 673) qui assortit des conditions suivantes la validité de dépositions effectuées hors de la juridiction des tribunaux israéliens : « Sous réserve que le tribunal soit convaincu... que l'accusé ou son avocat ait eu la possibilité de procéder à un interrogatoire contradictoire du témoin au moment de la déposition. »

5. On peut évaluer à plusieurs centaines le nombre de demandes émanant d'États étrangers et visant la communication de documents et l'obtention de preuves en matière pénale. Il est particulièrement intéressant de mentionner à cet égard les demandes de tribunaux de la République Fédérale d'Allemagne (les demandes de la République Fédérale d'Allemagne ont dans le passé été traitées dans le cadre d'accords spéciaux conclus entre les deux États) et de l'Autriche concernant des criminels de guerre. Par ordre d'importance, les principaux requérants sont les tribunaux de la République Fédérale d'Allemagne et ensuite les tribunaux français, italiens, suisses et grecs.

6. Abordons à présent les différents articles de la convention, en fournissant des indications sur leur adaptation et exécution par les autorités israéliennes à la lumière des lois et usages en Israël et en formulant les observations générales qui s'imposent.

Article 2 (a)

7. On peut se poser la question si les « infractions fiscales » englobent les infractions à la législation monétaire.

Article 2 (b)

8. Si le ministre des Affaires étrangères et/ou le directeur des tribunaux (un magistrat investi de pouvoirs administratifs) craignent que l'exécution de la demande d'une autorité étrangère est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à des principes de politique générale de l'État d'Israël, la demande est transmise au procureur général pour décision. Si le procureur général ne notifie pas sa décision au directeur des tribunaux dans un délai de quinze jours (s'il s'agit de la

communication de documents) ou de trente jours (s'il s'agit de la fourniture de témoignages), il est considéré que le procureur général ne voit pas d'objection à ce qu'il soit donné suite à la demande. Cette procédure est prévue par l'article 8 de la loi de 1956 sur l'assistance judiciaire aux États étrangers et par les Règlements n°s 6 et 12. Il est intéressant de signaler que le procureur général n'a jamais usé des prérogatives que lui confère l'article 8 de la loi, pour s'opposer à la communication de documents ou à la fourniture de preuves en matière pénale.

Article 3, paragraphe 1

9. En vertu de l'article 3 de la loi de 1956 sur l'assistance judiciaire aux États étrangers « un tribunal a la faculté, à la demande d'une autorité judiciaire, soumise dans les conditions prescrites par le règlement, d'ordonner la communication de pièces à conviction et de documents ou l'accomplissement de tout autre acte judiciaire ».

Au sujet de cet article, des doutes se font jour quant à la possibilité pour un tribunal d'ordonner le transfert à l'étranger de biens privés (articles ou documents).

Il est à noter que l'article 1er de la Convention de La Haye sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale ne mentionne que la fourniture de pièces à conviction ou l'accomplissement d'autres actes judiciaires. Or, l'expression « autres actes judiciaires » a été définie au sens restreint (cf. rapport d'Anram, page 4).

L'attention est également appelée sur l'article 9 de cette convention qui contient quelques formules intéressantes.

Article 3, paragraphe 2

10. L'article 154 de la loi de 1965 sur l'instruction criminelle n'interdit dans aucun cas qu'un témoin prête serment, mais autorise dans des cas particuliers l'audition de témoignages sans serment, mais sur déclaration solennelle. Cet article stipule que :

« Avant d'entendre son témoignage, le tribunal avertira le témoin que sa déposition doit être conforme à la vérité, faute de quoi il est passible des sanctions prévues par la loi. Le témoin s'engagera par serment à témoigner conformément à la vérité. S'il invoque des motifs d'ordre religieux ou de conscience, il peut cependant s'abstenir de prêter serment et peut faire une déclaration solennelle, à moins que le tribunal ne soit convaincu de sa mauvaise foi. »

Les autorités israéliennes procèdent à l'exécution des demandes d'assistance judiciaire dans les mêmes conditions qu'elles procèdent à l'instruction des affaires pénales ordinaires. En conséquence, les témoins dans les commissions rogatoires déposent toujours sous serment ou font une déclaration solennelle (la peine qui sanctionne le faux témoignage ne fait aucune différence entre le témoignage sous serment et la déclaration solennelle). En dépit de ce qui précède, si les autorités étrangères ne désirent pas que le témoin dépose sous serment (comme c'est parfois le cas, d'après notre expérience, pour les demandes d'autorités judiciaires d'Allemagne fédérale), le tribunal israélien accède à la demande des autorités étrangères. Dans ce cas, il n'y a évidemment pas de sanction pénale pour faux témoignage.

Des remarques précédentes il ressort donc que la législation israélienne ne comporte aucune disposition s'opposant à ce que les témoins prêtent serment ; le témoin a le *droit* de refuser de prêter serment pour des motifs d'ordre religieux ou de conscience. Par contre, le libellé qui stipule que la partie requise est dans l'obligation de faire prêter serment, conformément à la demande de la partie requérante, pour autant que la loi de son pays ne s'y oppose pas, soulève des difficultés à propos des rapports entre la convention et la législation israélienne comme exposé ci-dessus.

Il apparaît, par conséquent, souhaitable de modifier le libellé de l'article 3, paragraphe 2, comme suit : A la place de la phrase « si la loi de son pays ne s'y oppose pas », il serait préférable d'insérer « si la loi de son pays le permet ».

Article 4

11. Aux termes de l'article 38 de la loi de 1957 sur les tribunaux, toute action judiciaire — à l'exception de celles désignées — est publique et aucun consentement n'est requis pour y assister. Cet article est libellé comme suit :

38. (*a*) Le tribunal siégera en public ;

(*b*) Le tribunal peut statuer sur une affaire particulière *à huis clos* en totalité ou en partie, s'il l'estime nécessaire pour sauvegarder la sécurité de l'État ou les bonnes mœurs, ou pour protéger les intérêts d'un mineur ;

(*c*) Les demandes d'ordonnances d'avant faire droit, d'ordonnances provisoires et d'autres décisions intérimaires peuvent être examinées par le tribunal *à huis clos* ;

(*d*) Lorsque le tribunal a décrété le *huis clos* pour une affaire, il peut autoriser une personne ou des catégories particulières de personnes à assister à la totalité ou à une partie quelconque de l'instance.

Les autorités israéliennes permettent en principe aux autorités et aux personnes en cause d'assister à l'exécution d'une commission rogatoire, en raison du caractère public des procédures judiciaires qui est la règle en Israël. Des facilités particulières sont prévues pour permettre d'enquêter efficacement sur les crimes nazis.

Par contre, l'article 9, paragraphe 2, de la loi de 1956 sur l'assistance judiciaire aux États étrangers prévoit la possibilité d'appliquer une disposition contraire à la règle de publicité, si la question a fait l'objet d'un accord international.

Toutefois, étant donné que nous défendons le principe du caractère public des procédures, il serait préférable que l'article 4 énonce la règle que toutes les auditions de témoignages, en application de la convention, doivent avoir lieu en public, sauf si la partie requérante demande qu'elles aient lieu *à huis clos* et que la partie requise y consent. Dans certains cas, la partie requise elle-même pourra souhaiter qu'un témoignage particulier soit entendu *à huis clos*, notamment lorsque les intérêts d'un mineur sont en jeu.

Article 6

12. Il serait opportun de préciser que l'expression « procédure pénale » englobe également les enquêtes policières.

Immédiatement, à la suite de l'article 6, il pourrait être utile d'insérer une nouvelle disposition, basée sur une partie de l'article 11 de la Convention sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale :

« La commission rogatoire n'est pas exécutée pour autant que la personne qu'elle vise invoque une dispense ou une interdiction de déposer, établies :

(*a*) soit par la loi de l'État requis ;

(*b*) soit par la loi de l'État requérant et spécifiées dans la commission rogatoire ou, le cas échéant, attestées par l'autorité requérante à la demande de l'autorité requise. »

Une clause allant dans ce sens apparaît nécessaire afin d'empêcher que soit imposée à une personne l'obligation de témoigner contre elle-même, ou contre son conjoint, ses

parents ou enfants, dans les cas où la loi interdit des témoignages de cette nature.

Article 7, paragraphe 1

13. Ainsi qu'on l'a fait remarquer ci-dessus, les autorités israéliennes effectuent la transmission des documents comme s'il s'agissait de documents émanant d'un tribunal israélien et cette pratique est conforme à l'article 7 des réglementations de l'assistance judiciaire aux États étrangers. La remise est effectuée par un agent du tribunal qui consigne la remise sur un registre en indiquant à qui la décision a été signifiée, quelles sont les relations entre ce dernier et le destinataire et, le cas échéant, le motif de la non-remise du document ou du refus de l'accepter. En liaison avec ce qui précède, il est souhaitable que les autorités étrangères indiquent une adresse complète et pas seulement une boîte postale.

Article 8

14. Cet article ne paraît pas tout à fait clair, aussi est-il souhaitable de le clarifier en ajoutant les mots « sur le territoire de la partie requérante » après le mot « comparaître ». Il est à noter qu'en droit israélien, un témoin ou expert qui s'abstient de comparaître devant un tribunal israélien à la suite d'une commission rogatoire est passible d'une sanction pour non-comparution s'il est reconnu coupable. De même, il est possible, en principe, d'employer une mesure de contrainte à l'encontre d'un témoin ou d'un expert, afin de l'obliger à comparaître devant un tribunal.

Articles 9, 10 et 20

15. On estime que le système de paiement et de remboursement des frais prévu par la convention n'est pas tout à fait clair et qu'il y aurait lieu de le clarifier et de l'améliorer.

Article 15, paragraphe 3

16. Afin de prévenir tout malentendu, il serait peut-être utile de remplacer les mots « au service compétent de la partie requise » par « au service judiciaire compétent de la partie requise ».

Article 15, paragraphe 6

17. Conformément à la déclaration d'Israël concernant l'article 15, paragraphe 6, de la convention, toutes les demandes

et autres communications doivent êtres adressées par l'intermédiaire du Ministère israélien des Affaires étrangères. Ainsi, le représentant diplomatique de l'État requérant transmet les demandes au Ministère des Affaires étrangères qui les transmet au directeur des tribunaux à Jérusalem qui les adresse à son tour au tribunal compétent dans l'affaire en question. On peut affirmer, par expérience, que cette méthode ne provoque pas de lenteurs ; au contraire, elle prévient les retards et les contretemps.

Réserve israélienne au sujet de l'article 17

18. La réserve selon laquelle le document doit être légalisé par un représentant diplomatique ou consulaire israélien n'est presque jamais appliquée. Nous recevons des centaines de requêtes de l'Autriche, de l'Italie, de la France et de la Grèce (et, hors du cadre de la convention, de la République Fédérale d'Allemagne) sans aucun certificat d'un représentant diplomatique ou consulaire israélien. L'attention est attirée sur la déclaration israélienne relative à l'article 17, paragraphe 6, aux termes de laquelle toutes les demandes sont transmises au Ministère des Affaires étrangères par un représentant diplomatique étranger.

Déclaration relative à l'article 24 de la convention

19. L'article 1er de la loi de 1956 sur l'assistance judiciaire aux États étrangers définit « l'autorité judiciaire » comme « toute instance compétente d'un État étranger ». Conformément à la disposition susmentionnée, il a été indiqué dans la déclaration relative à l'article 24 de la convention que « toute instance compétente sera considérée comme autorité judiciaire aux fins de la présente convention ».

La police et les juges d'instruction ne sont pas considérés comme des autorités judiciaires. Tandis que dans les pays d'Europe continentale, il est généralement admis de traiter les juges d'instruction et le ministère public comme des autorités judiciaires, le Gouvernement israélien a parfois été obligé, aux fins de l'article 24 de la convention, de rejeter les demandes formulées par une telle autorité.

Article 26

20. Les possibilités offertes aux parties à la convention européenne de conclure des accords complémentaires ne sont pas

tout à fait claires. La réserve formulée par le Gouvernement belge est parfaitement compréhensible. Cet État se réserve en effet le droit « de maintenir ou de conclure avec des pays limitrophes des traités bilatéraux ou multilatéraux offrant des possibilités plus larges pour l'entraide judiciaire en matière pénale ».

L'attention est attirée ici sur un exemple d'article qui traite un sujet analogue, à savoir l'article 27 de la Convention sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale :

« Les dispositions de la présente convention ne font pas obstacle à ce qu'un État Contractant :

(*b*) permette aux termes de sa loi ou de sa coutume interne d'exécuter les actes auxquels elle s'applique dans des conditions moins restrictives. »

III

CONCLUSIONS DE L'ÉCHANGE DE VUES CONCERNANT LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

III

CONCLUSIONS DE L'ÉCHANGE DE VUES CONCERNANT LA CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

I

1. Le Conseil de l'Europe a organisé du 15 au 17 juin 1970 une réunion des responsables de l'application au niveau national de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, et d'autres personnalités intéressées.

Assistaient à cette réunion les experts de douze États membres et des observateurs des Gouvernements d'Israël et du Liechtenstein (qui ont adhéré à la convention), du Gouvernement de la Finlande, de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol) et de l'Association internationale de droit pénal.

Les participants ont examiné, sur la base des rapports présentés par M. P. Franck, substitut du procureur général près la Cour d'appel de Paris (France), M. R. Dussaix, juge d'instruction à Genève (Suisse), et M. P.G. Pötz, conseiller ministériel auprès du Ministère fédéral de la Justice (République Fédérale d'Allemagne), les problèmes que soulève l'application de la convention. Les participants ont également pris connaissance d'un rapport du Dr T. Meron (Israël) relatif à l'expérience de cet État en ce qui concerne l'application de la convention.

2. Les participants à la réunion ont constaté l'utilité des réunions consacrées aux conventions européennes dans le domaine du droit pénal et ont recommandé que de telles réunions continuent à être organisées.

3. Les participants ont exprimé le vœu que la convention soit ratifiée par un nombre d'États aussi grand que possible, dix instruments de ratification seulement ayant été déposés à ce jour. Ils ont estimé souhaitable que les Parties Contractantes procèdent à un réexamen des réserves qu'elles ont présentées (que ce soit sur une base multilatérale ou sur une base

bilatérale) en vue d'en restreindre le nombre et la portée notamment pour celles qui excluent l'octroi d'une assistance réciproque complète dans certaines circonstances. Dans la mesure du possible, les ratifications ou adhésions futures ne devraient pas être accompagnées de réserves. La mise en œuvre souple et efficace du système prévu par la convention présuppose en fait que l'application des règles de la convention ne soit pas limitée par des réserves. A cette fin, il serait utile que le Conseil de l'Europe établisse une liste récapitulative de toutes les réserves et de toutes les déclarations faites par les Parties Contractantes [1] en expliquant les raisons qui ont conduit à leur formulation.

4. Eu égard à la nécessité de progresser en matière de coopération internationale dans le domaine du droit pénal, un certain nombre de dispositions qui représentaient il y a quelques années les meilleures solutions concevables pour les problèmes qui se posaient alors peuvent ne plus paraître suffisantes. Le progrès recherché pourrait être obtenu soit grâce à la conclusion de protocoles additionnels à la convention, soit à l'aide d'accords bilatéraux entre les États qui seraient disposés à accepter pour leur coopération des règles d'une portée plus grande. Les participants ont pris note du fait que certains accords ont déjà été conclus ou sont déjà en voie de négociation. Ils ont exprimé le vœu que le Conseil de l'Europe établisse une liste de ces accords, de ceux qui ont été conclus avant la date d'entrée en vigueur de la convention et qui sont encore applicables et de ceux qui ont été conclus après cette date en vertu de l'article 26, paragraphes 3 et 4.

II

Les participants ont examiné le texte de la convention et ils sont d'avis que la révision de celle-ci serait prématurée. Ils ont recommandé toutefois l'examen des questions suivantes au niveau national en vue de la mise en œuvre de la convention ou au niveau bilatéral en vue de la conclusion d'accords additionnels. Il pourrait aussi en être tenu compte si ou quand un réexamen des dispositions de la convention se révèle nécessaire ou possible.

1. L'ensemble des déclarations et réserves faites à la convention a été réuni dans une publication du Secrétariat général du Conseil de l'Europe (Direction des Affaires juridiques) datée du 1er novembre 1970.

1. Les accords additionnels pourraient préciser l'applicabilité de l'article 1er de la convention en ce qui concerne :

(*a*) la phase judiciaire de la procédure concernant les violations des prescriptions d'ordre (par exemple, *Ordnungswidrigkeiten*) ;

(*b*) les constitutions de parties civiles ;

(*c*) les demandes de révision de réhabilitation ou de grâce ;

(*d*) les procédures en indemnisation des personnes reconnues innocentes.

En l'absence de tels accords les Parties Contractantes devraient tenir compte du rapport explicatif à la convention.

2. Lorsqu'une victime est privée de l'un ou plusieurs de ses biens par suite d'une infraction, il lui est souvent difficile d'en obtenir la restitution. Il est pour cette raison souhaitable de prévoir des arrangements pour la restitution rapide de ces biens, dans la mesure du moins où aucune autre personne ou autorité n'a formulé de prétentions à leur égard.

3. Toute convocation d'experts ou de témoins devrait porter l'indication que leurs dépenses leur seront remboursées. Ce droit au remboursement peut être déduit du texte actuel de la convention, mais l'on peut supposer que les experts et les témoins en ignorent la teneur et il serait de ce fait souhaitable que leur attention soit expressément attirée sur le remboursement de frais. Rien dans la convention n'exclut l'adoption de cette pratique souhaitable.

4. Toute période de détention à laquelle une personne est soumise en vertu de l'article 11 devrait, dans la mesure du possible, être imputée à la durée de la peine à subir.

5. Il est souhaitable que des accords additionnels étendent à l'entraide judiciaire les principes énoncés à l'article 21, paragraphe 4, de la Convention d'extradition concernant le transit aérien d'une personne détenue.

6. Il est souhaitable que les extraits des casiers judiciaires nationaux soient plus détaillés et contiennent dans toute la mesure du possible des renseignements sur la date de l'infraction, sur la grâce ou l'amnistie accordée et toutes autres informations pouvant être utiles aux autorités judiciaires. En ce qui concerne l'échange d'avis de condamnation prévu à l'article 22, il est souhaitable que ces renseignements soient transmis, même lorsque la personne concernée est un ressortissant de l'État sur le territoire duquel elle a été condamnée.

7. En vue d'accélérer et de rendre plus efficace l'entraide judiciaire entre États, il conviendrait de ne pas interpréter de manière trop restrictive les mots « en cas d'urgence » qui figurent à l'article 15, paragraphe 2, de la convention.

Les participants à la réunion expriment le vœu que des accords additionnels prévoient toutes dispositions en vue de faciliter la transmission des demandes d'entraide judiciaire.

8. Il est souhaitable que tout refus d'entraide judiciaire soit motivé de façon aussi détaillée que possible.

9. Il est de toute évidence le but de l'article 24 que la définition d'un État tendant à spécifier quelles autorités il considère comme ses « autorités judiciaires » devrait être acceptée comme telle sans discussion par d'autres États Contractants.

III

Après avoir pris note du texte de la Recommandation 584 (1970) relative à la création d'un Centre européen d'informations judiciaires, adoptée par l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe le 24 janvier 1970 et récemment renvoyée par le Comité des Ministres au C.E.P.C. pour avis, les participants ont examiné les divers problèmes que poserait la création d'un tel Centre des points de vue technique, linguistique, financier et pratique. Ils ont été informés dans le détail du système actuel institué par Interpol pour l'échange rapide de renseignements concernant les délinquants.

Les participants ont souligné ce qui suit :

(*a*) Jusqu'à ce qu'il soit possible de faire accepter le principe qu'il doit être tenu le plus grand compte des jugements internationaux et de donner effet à ce principe dans les législations nationales, un Centre comme celui qui est prévu n'aurait qu'une utilité restreinte ;

(*b*) Il serait nécessaire de décider si toutes les catégories d'infractions et de sanctions (de l'amende aux peines privatives de liberté) ou certaines d'entre elles seulement (les amendes administratives étant exclues) devraient être signalées au Centre. Si ce dernier devait rassembler des renseignements concernant les peines et les infractions, cela compliquerait singulièrement les tâches des autorités administratives nationales ;

(*c*) Il conviendrait également d'examiner s'il suffit de donner connaissance des condamnations ou s'il est nécessaire de fournir d'autres renseignements sur la personnalité du délinquant ;

(*d*) Un tel Centre ne pourrait fonctionner de manière satisfaisante que s'il était doté de l'équipement technique le plus moderne, notamment d'un ordinateur. On peut, dans ces conditions, supposer que sa création et son fonctionnement seraient extrêmement coûteux ;

(*e*) Il est à craindre qu'un tel système, s'il est adopté, fasse dans une certaine mesure double emploi avec les échanges d'avis de condamnation prévus à l'article 22.

Les participants ont, pour toutes ces raisons, estimé qu'il serait prématuré d'envisager la création d'un tel Centre. Par contre, ils estiment que les systèmes actuels d'échanges d'informations ne sont pas entièrement satisfaisants et pourraient être améliorés. Il est suggéré qu'une étude de tous les aspects de cette question serait utile.

IV

CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

IV

CONVENTION EUROPÉENNE D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

Préambule

Les gouvernements signataires, membres du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Convaincus que l'adoption de règles communes dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale est de nature à atteindre cet objectif ;

Considérant que l'entraide judiciaire est une matière connexe à celle de l'extradition qui a déjà fait l'objet d'une convention en date du 13 décembre 1957,

Sont convenus de ce qui suit :

Titre I

Dispositions générales

Article 1er

1. Les Parties Contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement, selon les dispositions de la présente convention, l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la partie requérante.

2. La présente convention ne s'applique ni à l'exécution des décisions d'arrestation et des condamnations ni aux infractions militaires qui ne constituent pas des infractions de droit commun.

Article 2

L'entraide judiciaire pourra être refusée :

(*a*) si la demande se rapporte à des infractions considérées par la partie requise soit comme des infractions politiques, soit comme des infractions connexes à des infractions politiques, soit comme des infractions fiscales ;

(*b*) si la partie requise estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays.

Titre II

Commissions rogatoires

Article 3

1. La partie requise fera exécuter, dans les formes prévues par sa législation, les commissions rogatoires relatives à une affaire pénale qui lui seront adressées par les autorités judiciaires de la partie requérante et qui ont pour objet d'accomplir des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents.

2. Si la partie requérante désire que les témoins ou les experts déposent sous serment, elle en fera expressément la demande et la partie requise y donnera suite si la loi de son pays ne s'y oppose pas.

3. La partie requise pourra ne transmettre que des copies ou photocopies certifiées conformes des dossiers ou documents demandés. Toutefois, si la partie requérante demande expressément la communication des originaux, il sera donné suite à cette demande dans toute la mesure du possible.

Article 4

Si la partie requérante le demande expressément, la partie requise l'informera de la date et du lieu d'exécution de la commission rogatoire. Les autorités et personnes en cause pourront assister à cette exécution si la partie requise y consent.

Article 5

1. Toute Partie Contractante pourra, au moment de la signature de la présente convention ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, se réserver la faculté de soumettre l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou saisie d'objets à une ou plusieurs des conditions suivantes :

(*a*) l'infraction motivant la commission rogatoire doit être punissable selon la loi de la partie requérante et de la partie requise ;

(*b*) l'infraction motivant la commission rogatoire doit être susceptible de donner lieu à extradition dans le pays requis ;

(*c*) l'exécution de la commission rogatoire doit être compatible avec la loi de la partie requise.

2. Lorsqu'une Partie Contractante aura fait une déclaration conformément au paragraphe 1 du présent article, toute autre partie pourra appliquer la règle de la réciprocité.

Article 6

1. La partie requise pourra surseoir à la remise des objets, dossiers ou documents dont la communication est demandée, s'ils lui sont nécessaires pour une procédure pénale en cours.

2. Les objets, ainsi que les originaux des dossiers et documents, qui auront été communiqués en exécution d'une commission rogatoire, seront renvoyés aussitôt que possible par la partie requérante à la partie requise, à moins que celle-ci n'y renonce.

Titre III

Remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires — Comparution de témoins, experts et personnes poursuivies

Article 7

1. La partie requise procédera à la remise des actes de procédure et des décisions judiciaires qui lui seront envoyés à cette fin par la partie requérante.

Cette remise pourra être effectuée par simple transmission de l'acte ou de la décision au destinataire. Si la partie requérante le demande expressément, la partie requise effectuera la remise dans une des formes prévues par sa législation pour les significations analogues ou dans une forme spéciale compatible avec cette législation.

2. La preuve de la remise se fera au moyen d'un récépissé daté et signé par le destinataire ou d'une déclaration de la partie requise constatant le fait, la forme et la date de la remise. L'un ou l'autre de ces documents sera immédiatement transmis à la partie requérante. Sur demande de cette dernière, la partie requise précisera si la remise a été faite conformément à sa loi. Si la remise n'a pu se faire, la partie requise en fera connaître immédiatement le motif à la partie requérante.

3. Toute Partie Contractante pourra, au moment de la signature de la présente convention ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, demander que la citation à comparaître destinée à une personne poursuivie se trouvant sur son territoire soit transmise à ses autorités dans un certain délai avant la date fixée pour la comparution. Ce délai sera précisé dans ladite déclaration et ne pourra pas excéder 50 jours.

Il sera tenu compte de ce délai en vue de la fixation de la date de comparution et lors de la transmission de la citation.

Article 8

Le témoin ou l'expert qui n'aura pas déféré à une citation à comparaître dont la remise a été demandée ne pourra être soumis, alors même que cette citation contiendrait des injonctions, à aucune sanction ou mesure de contrainte, à moins qu'il ne se rende par la suite de son plein gré sur le territoire de la partie requérante et qu'il n'y soit régulièrement cité à nouveau.

Article 9

Les indemnités à verser, ainsi que les frais de voyage et de séjour à rembourser au témoin ou à l'expert par la partie requérante seront calculés depuis le lieu de leur résidence et lui seront accordés selon des taux au moins égaux à ceux prévus par les tarifs et règlements en vigueur dans le pays où l'audition doit avoir lieu.

Article 10

1. Si la partie requérante estime que la comparution personnelle d'un témoin ou d'un expert devant ses autorités judiciaires est particulièrement nécessaire, elle en fera mention dans la demande de remise de la citation et la partie requise invitera ce témoin ou cet expert à comparaître.

La partie requise fera connaître la réponse du témoin ou de l'expert à la partie requérante.

2. Dans le cas prévu au paragraphe 1 du présent article, la demande ou la citation devra mentionner le montant approximatif des indemnités à verser, ainsi que des frais de voyage et de séjour à rembourser.

3. Si une demande lui est présentée à cette fin, la partie requise pourra consentir une avance au témoin ou à l'expert. Celle-ci sera mentionnée sur la citation et remboursée par la partie requérante.

Article 11

1. Toute personne détenue dont la comparution personnelle en qualité de témoin ou aux fins de confrontation est demandée par la partie requérante sera transférée temporairement sur le territoire où l'audition doit avoir lieu, sous condition de son renvoi dans le délai indiqué par la partie requise et sous réserve des dispositions de l'article 12 dans la mesure où celles-ci peuvent s'appliquer.

Le transfèrement pourra être refusé :

(*a*) si la personne détenue n'y consent pas,

(*b*) si sa présence est nécessaire dans une procédure pénale en cours sur le territoire de la partie requise,

(*c*) si son transfèrement est susceptible de prolonger sa détention ou

(*d*) si d'autres considérations impérieuses s'opposent à son transfèrement sur le territoire de la partie requérante.

2. Dans le cas prévu au paragraphe précédent et sous réserve des dispositions de l'article 2, le transit de la personne détenue par un territoire d'un État tiers, partie à la présente convention, sera accordé sur demande accompagnée de tous documents utiles et adressée par le Ministère de la Justice de la partie requérante au Ministère de la Justice de la partie requise du transit.

Toute Partie Contractante pourra refuser d'accorder le transit de ses ressortissants.

3. La personne transférée devra rester en détention sur le territoire de la partie requérante et, le cas échéant, sur le territoire de la partie requise du transit, à moins que la partie requise du transfèrement ne demande sa mise en liberté.

Article 12

1. Aucun témoin ou expert, de quelque nationalité qu'il soit, qui, à la suite d'une citation, comparaîtra devant les autorités judiciaires de la partie requérante, ne pourra être ni poursuivi, ni détenu, ni soumis à aucune autre restriction de sa liberté individuelle sur le territoire de cette partie pour des faits ou condamnations antérieurs à son départ du territoire de la partie requise.

2. Aucune personne, de quelque nationalité qu'elle soit, citée devant les autorités judiciaires de la partie requérante afin d'y répondre de faits pour lesquels elle fait l'objet de poursuites, ne pourra y être ni poursuivie, ni détenue, ni soumise à aucune autre restriction de sa liberté individuelle pour des faits ou condamnations antérieurs à son départ du territoire de la partie requise et non visés par la citation.

3. L'immunité prévue au présent article cessera lorsque le témoin, l'expert ou la personne poursuivie, ayant eu la possibilité de quitter le territoire de la partie requérante pendant quinze jours consécutifs, après que sa présence n'était plus requise par les autorités judiciaires, sera néanmoins demeurée sur ce territoire ou y sera retournée après l'avoir quitté.

Titre IV

Casier judiciaire

Article 13

1. La partie requise communiquera, dans la mesure où ses autorités judiciaires pourraient elles-mêmes les obtenir en pareil cas, les extraits du casier judiciaire et tous renseignements relatifs à ce dernier qui lui seront demandés par les autorités judiciaires d'une Partie Contractante pour les besoins d'une affaire pénale.

2. Dans les cas autres que ceux prévus au paragraphe 1 du présent article, il sera donné suite à pareille demande dans les

conditions prévues par la législation, les règlements ou la pratique de la partie requise.

Titre V

Procédure

Article 14

1. Les demandes d'entraide devront contenir les indications suivantes :

(*a*) l'autorité dont émane la demande,

(*b*) l'objet et le motif de la demande,

(*c*) dans la mesure du possible, l'identité et la nationalité de la personne en cause, et

(*d*) le nom et l'adresse du destinataire s'il y a lieu.

2. Les commissions rogatoires prévues aux articles 3, 4 et 5 mentionneront en outre l'inculpation et contiendront un exposé sommaire des faits.

Article 15

1. Les commissions rogatoires prévues aux articles 3, 4 et 5 ainsi que les demandes prévues à l'article 11 seront adressées par le Ministère de la Justice de la partie requérante au Ministère de la Justice de la partie requise et renvoyées par la même voie.

2. En cas d'urgence, lesdites commissions rogatoires pourront être adressées directement par les autorités judiciaires de la partie requérante aux autorités judiciaires de la partie requise. Elles seront renvoyées accompagnées des pièces relatives à l'exécution par la voie prévue au paragraphe 1 du présent article.

3. Les demandes prévues au paragraphe 1 de l'article 13 pourront être adressées directement par les autorités judiciaires au service compétent de la partie requise, et les réponses pourront être renvoyées directement par ce service. Les demandes prévues au paragraphe 2 de l'article 13 seront adressées par le Ministère de la Justice de la partie requérante au Ministère de la Justice de la partie requise.

4. Les demandes d'entraide judiciaire, autres que celles prévues aux paragraphes 1 et 3 du présent article et notamment les demandes d'enquête préliminaire à la poursuite, pourront

faire l'objet de communications directes entre autorités judiciaires.

5. Dans les cas où la transmission directe est admise par la présente convention, elle pourra s'effectuer par l'intermédiaire de l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol).

6. Toute Partie Contractante pourra, au moment de la signature de la présente convention ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, soit faire savoir que toutes ou certaines demandes d'entraide judiciaire doivent lui être adressées par une voie autre que celle prévue au présent article, soit demander que, dans le cas prévu au paragraphe 2 de cet article, une copie de la commission rogatoire soit communiquée en même temps à son Ministère de la Justice.

7. Le présent article ne portera pas atteinte aux dispositions des accords ou arrangements bilatéraux en vigueur entre Parties Contractantes, selon lesquelles la transmission directe des demandes d'entraide judiciaire entre les autorités des parties est prévue.

Article 16

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article, la traduction des demandes et des pièces annexes ne sera pas exigée.

2. Toute Partie Contractante pourra, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, se réserver la faculté d'exiger que les demandes et pièces annexes lui soient adressées accompagnées, soit d'une traduction dans sa propre langue, soit d'une traduction dans l'une quelconque des langues officielles du Conseil de l'Europe ou dans celle de ces langues qu'elle indiquera. Les autres parties pourront appliquer la règle de la réciprocité.

3. Le présent article ne portera pas atteinte aux dispositions relatives à la traduction des demandes et pièces annexes contenues dans les accords ou arrangements en vigueur ou à intervenir entre deux ou plusieurs Parties Contractantes.

Article 17

Les pièces et documents transmis en application de la présente convention seront dispensés de toutes formalités de légalisation.

Article 18

Si l'autorité saisie d'une demande d'entraide est incompétente pour y donner suite, elle transmettra d'office cette demande à l'autorité compétente de son pays et, dans le cas où la demande a été adressée par la voie directe, elle en informera par la même voie la partie requérante.

Article 19

Tout refus d'entraide judiciaire sera motivé.

Article 20

Sous réserve des dispositions de l'article 9, l'exécution des demandes d'entraide ne donnera lieu au remboursement d'aucuns frais, à l'exception de ceux occasionnés par l'intervention d'experts sur le territoire de la partie requise et par le transfèrement de personnes détenues effectué en application de l'article 11.

Titre VI

Dénonciation aux fins de poursuites

Article 21

1. Toute dénonciation adressée par une Partie Contractante en vue de poursuites devant les tribunaux d'une autre partie fera l'objet de communications entre Ministères de la Justice. Cependant les Parties Contractantes pourront user de la faculté prévue au paragraphe 6 de l'article 15.

2. La partie requise fera connaître la suite donnée à cette dénonciation et transmettra s'il y a lieu copie de la décision intervenue.

3. Les dispositions de l'article 16 s'appliqueront aux dénonciations prévues au paragraphe 1 du présent article.

Titre VII

Échange d'avis de condamnation

Article 22

Chacune des Parties Contractantes donnera à la partie intéressée avis des sentences pénales et des mesures postérieures

qui concernent les ressortissants de cette partie et ont fait l'objet d'une inscription au casier judiciaire. Les Ministères de la Justice se communiqueront ces avis au moins une fois par an. Si la personne en cause est considérée comme ressortissante de deux ou plusieurs Parties Contractantes, les avis seront communiqués à chacune des parties intéressées à moins que cette personne ne possède la nationalité de la partie sur le territoire de laquelle elle a été condamnée.

TITRE VIII

Dispositions finales

Article 23

1. Toute Partie Contractante pourra, au moment de la signature de la présente convention ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, formuler une réserve au sujet d'une ou de plusieurs dispositions déterminées de la convention.

2. Toute Partie Contractante qui aura formulé une réserve la retirera aussitôt que les circonstances le permettront. Le retrait des réserves sera fait par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3. Une Partie Contractante qui aura formulé une réserve au sujet d'une disposition de la convention ne pourra prétendre à l'application de cette disposition par une autre partie que dans la mesure où elle l'aura elle-même acceptée.

Article 24

Toute Partie Contractante pourra, au moment de la signature de la présente convention ou du dépôt de son instrument de ratification ou d'adhésion, par déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, indiquer quelles autorités elle considérera comme des autorités judiciaires aux fins de la présente convention.

Article 25

1. La présente convention s'appliquera aux territoires métropolitains des Parties Contractantes.

2. Elle s'appliquera également, en ce qui concerne la France, à l'Algérie et aux départements d'outre-mer, et, en ce qui concerne l'Italie, au territoire de la Somalie sous administration italienne.

3. La République Fédérale d'Allemagne pourra étendre l'application de la présente convention au *Land* Berlin par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

4. En ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, la présente convention s'appliquera à son territoire européen. Le Royaume pourra étendre l'application de la convention aux Antilles néerlandaises, au Surinam et à la Nouvelle-Guinée néerlandaise par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

5. Par arrangement direct entre deux ou plusieurs Parties Contractantes, le champ d'application de la présente convention pourra être étendu, aux conditions qui seront stipulées dans cet arrangement, à tout territoire d'une de ces parties autre que ceux visés aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article et dont une des parties assure les relations internationales.

Article 26

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 7 de l'article 15 et du paragraphe 3 de l'article 16, la présente convention abroge, en ce qui concerne les territoires auxquels elle s'applique, celles des dispositions des traités, conventions ou accords bilatéraux qui, entre deux Parties Contractantes, régissent l'entraide judiciaire en matière pénale.

2. Toutefois la présente convention n'affectera pas les obligations contenues dans les dispositions de toute autre convention internationale de caractère bilatéral ou multilatéral, dont certaines clauses régissent ou régiront, dans un domaine déterminé, l'entraide judiciaire sur des points particuliers.

3. Les Parties Contractantes ne pourront conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale que pour compléter les dispositions de la présente convention ou pour faciliter l'application des principes contenus dans celle-ci.

4. Lorsque, entre deux ou plusieurs Parties Contractantes, l'entraide judiciaire en matière pénale se pratique sur la base d'une législation uniforme ou d'un régime particulier prévoyant l'application réciproque de mesures d'entraide judiciaire sur leurs territoires respectifs, ces parties auront la faculté de régler leurs rapports mutuels en ce domaine en se fondant exclusive-

ment sur ces systèmes nonobstant les dispositions de la présente convention. Les Parties Contractantes qui excluent ou viendraient à exclure de leurs rapports mutuels l'application de la présente convention, conformément aux dispositions du présent paragraphe, devront adresser une notification à cet effet au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 27

1. La présente convention demeurera ouverte à la signature des membres du Conseil de l'Europe. Elle sera ratifiée et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil.

2. La convention entrera en vigueur 90 jours après la date du dépôt du troisième instrument de ratification.

3. Elle entrera en vigueur à l'égard de tout signataire qui la ratifiera ultérieurement 90 jours après le dépôt de son instrument de ratification.

Article 28

1. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout État non membre du Conseil à adhérer à la présente convention. La résolution concernant cette invitation devra recevoir l'accord unanime des membres du Conseil ayant ratifié la convention.

2. L'adhésion s'effectuera par le dépôt, auprès du Secrétaire Général du Conseil, d'un instrument d'adhésion qui prendra effet 90 jours après son dépôt.

Article 29

Toute Partie Contractante pourra, en ce qui la concerne, dénoncer la présente convention en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Cette dénonciation prendra effet six mois après la date de la réception de sa notification par le Secrétaire Général du Conseil.

Article 30

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux membres du Conseil et au gouvernement de tout État ayant adhéré à la présente convention :

(*a*) les noms des signataires et le dépôt de tout instrument de ratification ou d'adhésion ;

(*b*) la date de l'entrée en vigueur ;

(*c*) toute notification reçue en application des dispositions du paragraphe 1 de l'article 5, du paragraphe 3 de l'article 7, du paragraphe 6 de l'article 15, du paragraphe 2 de l'article 16, de l'article 24, des paragraphes 3 et 4 de l'article 25 et du paragraphe 4 de l'article 26 ;

(*d*) toute réserve formulée en application des dispositions du paragraphe 1 de l'article 23 ;

(*e*) le retrait de toute réserve effectué en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 23 ;

(*f*) toute notification de dénonciation reçue en application des dispositions de l'article 29 et la date à laquelle celle-ci prendra effet.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente convention.

Fait à Strasbourg, le 20 avril 1959, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire, qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil en enverra copie certifiée conforme aux gouvernements signataires et adhérents.

Imprimé en France