



Rapport explicatif du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

Strasbourg, 17.III.1978

I. Le Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, élaboré au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC), a été ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe le 17 mars 1978.

II. Le texte du rapport explicatif préparé sur la base des discussions dudit comité et adressé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte du protocole, bien qu'il puisse faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

1. L'élaboration de ce Protocole additionnel a son origine dans une réunion qui s'est tenue en juin 1970, sous les auspices du Conseil de l'Europe, entre les personnes responsables, au niveau national, de l'application de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Les participants à cette réunion ont examiné les problèmes soulevés par la mise en œuvre de la Convention et ils ont adopté plusieurs conclusions, notamment certaines propositions visant à faciliter l'application future de la Convention.

2. Ces conclusions ont été examinées par le Comité européen pour les problèmes criminels (CEPC) lors de sa 23^e session plénière, et le sous-comité n° XXXI, institué en 1971 par le CEPC dans le but d'examiner l'application pratique de la Convention européenne d'extradition, a été chargé en outre d'étudier, à la lumière des conclusions de la réunion de 1970, l'application générale de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, à l'exception des problèmes déjà couverts par la Résolution (71) 43 du Comité des Ministres. Le sous-comité a été invité à proposer des solutions pour la mise en œuvre des conclusions dégagées lors de la réunion de 1970.

3. Le sous-comité s'est réuni sous la présidence de M. R. Linke (Autriche). Le secrétariat était assuré par la Division des problèmes criminels de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe.

4. Au cours des réunions tenues du 22 au 25 avril 1975 et du 15 au 19 mars 1976, le sous-comité a établi, entre autres, le Protocole qui fait l'objet du présent rapport.

5. Afin d'étudier les textes proposés, le CEPC a décidé lors de sa 25^e session plénière en 1976 d'élargir la composition du sous-comité de manière à y inclure des experts de tous les États membres et des Parties Contractantes qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

Le sous-comité élargi s'est réuni du 6 au 10 septembre 1976 et du 7 au 11 mars 1977.

6. Le projet de Protocole additionnel, modifié par le sous-comité élargi, a été soumis en mai 1977 à la 26^e session plénière du CEPC, qui a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.

7. Lors de la 279^e réunion des Délégués des Ministres, tenue en novembre 1977, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a approuvé le texte du Protocole additionnel et a décidé d'ouvrir celui-ci à la signature.

Observations générales

8. En établissant le Protocole, le sous-comité s'est trouvé en présence d'un choix fondamental : ou bien élaborer des instruments distincts pour chacun des sujets à traiter, ou bien établir un Protocole unique. Reprenant la méthode déjà adoptée pour le Protocole additionnel à la Convention d'extradition du 15 octobre 1975, le sous-comité a opté en faveur de cette dernière solution. Par conséquent, le Protocole contient des dispositions relatives à des sujets différents, à savoir :

- l'extension de la Convention aux infractions fiscales (titre I)
- l'entraide concernant l'exécution des peines et les mesures analogues (titre II) et
- la communication de renseignements relatifs au casier judiciaire (titre III).

9. Il est à noter que le titre I modifie le texte de la Convention, tandis que les titres II et III complètent le système d'entraide établi par celle-ci.

Commentaires sur les articles du Protocole

Titre I – Infractions fiscales

10. En vertu de l'article 2.a de la Convention, l'aide judiciaire pourra être refusée si la demande se rapporte à des infractions considérées par la partie requise comme des infractions fiscales.

11. L'article 1^{er} du Protocole a pour objet de supprimer pour les États la possibilité, prévue à l'article 2.a de la Convention, de refuser l'aide judiciaire pour le seul motif que la requête concerne une infraction fiscale. Le Protocole assimile par conséquent les infractions fiscales aux infractions « ordinaires ». Bien entendu, les États qui ne deviennent pas Partie Contractante au Protocole conserveront la faculté d'accorder cette aide en application de la Convention elle-même.

12. Plutôt que de définir l'expression « infraction fiscale », dont le sens varie d'un pays à l'autre, le texte reprend la formulation adoptée pour la Convention elle-même. Il convient de remarquer à ce propos que dans l'article 5 de la Convention européenne d'extradition, les infractions fiscales sont décrites comme des infractions « en matière de taxes et impôts, de douane et de change ».

13. L'article 2.b de la Convention n'étant pas affecté, les États parties au Protocole pourront refuser l'aide judiciaire dans le cas d'une infraction fiscale pour l'un des motifs énoncés dans ce paragraphe. Le sous-comité a jugé inutile d'ajouter, pour les infractions fiscales, de nouveaux motifs de refus, ceux qui sont énumérés à l'article 2.b étant suffisamment étendus pour couvrir, par exemple, le secret et certains intérêts économiques individuels ou généraux.

En ce qui concerne le secret, il peut arriver que la partie requise estime que les renseignements à fournir ne devront pas être communiqués à des personnes étrangères à la procédure en vue de laquelle ils ont été demandés. Le sous-comité a estimé que dans un tel cas, la partie requise devrait informer la partie requérante de ses vues le plus tôt possible après avoir reçu la demande. La partie requérante serait ainsi en mesure de déterminer à un stade précoce si une telle condition est compatible avec sa législation nationale.

14. L'article 2 du Protocole énonce pour l'entraide judiciaire des principes analogues à ceux qui ont été adoptés, dans le contexte de l'extradition, pour l'interprétation du principe de la double incrimination, dans le cas où un État s'est réservé la faculté, en vertu de l'article 5.1.a de la Convention, de soumettre à ce principe l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou saisie d'objets, ou bien lorsqu'un État a fait une réserve sur ce point.

Toutefois, étant donné que les lois des États membres varient en ce qui concerne les éléments constitutifs des diverses « infractions fiscales », l'article 2 stipule que la condition de la double incrimination énoncée à l'article 5.1.a de la Convention sera remplie si l'infraction correspond à « une infraction de même nature » selon les lois de la partie requise.

15. La demande d'entraide ne peut être rejetée pour le motif que la législation de la partie requise n'impose pas le même type de taxes ou d'impôts, ou ne contient pas exactement la même réglementation fiscale que la législation de la partie requérante (article 2, deuxième phrase).

Titre II– Entraide concernant l'exécution des peines et les mesures analogues

16. En ce qui concerne l'exécution des jugements, l'entraide judiciaire est actuellement exclue du champ d'application de la Convention par l'article 1.2. La raison en est, entre autres, que la Convention s'applique uniquement aux procédures judiciaires, et que dans certains États membres les mesures concernant l'exécution des peines sont prises par des autorités administratives ou par le ministère public qui, dans certains États, est considéré comme une autorité administrative. Dans l'application pratique de la Convention, on a été amené à se demander quel type d'entraide judiciaire est, en fait, exclu par cette disposition.

17. L'article 3 étend le champ d'application de la Convention à un double point de vue : l'entraide sera accordée :

a. en ce qui concerne la notification des actes visant l'exécution d'une peine ou les mesures analogues telles que le recouvrement d'une amende ou le paiement des frais

b. en ce qui concerne certaines mesures visant l'exécution de la peine (sursis, libération conditionnelle, renvoi du début d'exécution, interruption de l'exécution, grâce).

18. Lorsque le document à notifier n'émane pas d'une autorité judiciaire ou lorsqu'une des mesures mentionnées à l'article 3.b n'est pas prise par une autorité judiciaire, la disposition n'est applicable que si la Partie Contractante intéressée a déclaré qu'elle considérait l'instance en question comme une autorité judiciaire aux fins de la Convention (article 24 de la Convention). A cette fin, l'article 8.1 du Protocole dispose que les déclarations faites en vertu de l'article 24 de la Convention s'appliquent aussi au Protocole, à moins que la Partie Contractante qui les a faites n'exprime une intention contraire.

19. L'article 3.a est spécialement conçu pour les cas où une notification formelle concernant l'exécution doit être adressée, préalablement à toute mesure d'exécution, à une personne se trouvant à l'étranger.

Titre III – Communication de renseignements relatifs au casier judiciaire

20. L'article 22 de la Convention, dans sa rédaction actuelle, prévoit que les Parties Contractantes s'aviseront automatiquement, à intervalles réguliers, des sentences pénales et des mesures postérieures ayant fait l'objet d'une inscription au casier judiciaire dans l'État où la condamnation a été prononcée.

L'article 4 du Protocole complète cet échange général d'avis en prévoyant le cas où la partie requérante, après la communication automatique exigée par l'article 22, demande une copie de la sentence ou d'une mesure postérieure (concernant, par exemple, la réhabilitation du condamné) ou d'autres renseignements concernant le cas en question. La communication de cette copie ou d'éventuels renseignements complémentaires doit permettre à la partie requérante de déterminer s'il est nécessaire qu'elle prenne des mesures à la suite de la peine (par exemple retrait du permis de conduire).

21. L'expression « tout autre renseignement s'y référant » doit être interprétée comme limitant les informations susceptibles d'être obtenues à des indications concernant le contenu, la signification et la nature de la condamnation ou de la mesure en question.

22. Les informations seront communiquées entre les ministères de la Justice concernés. Cette voie de communication est identique à celle prévue par l'article 22 de la Convention (article 22, deuxième phrase).

Il faut noter à cet égard qu'une réserve formulée dans le cadre de la Convention au sujet d'une voie de communication différente s'applique également au présent Protocole, sauf déclaration contraire faite en vertu de l'article 8.1.

Titre IV – Clauses finales

23. Les dispositions contenues dans le titre IV s'inspirent pour la plupart des clauses modèles des accords et conventions approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 113^e réunion de leurs Délégués. La plupart de ces articles n'appellent pas d'observations particulières toutefois, les points suivants demandent certaines explications.

24. A propos de l'article 5, il y a lieu de noter que les États membres du Conseil de l'Europe qui ont signé, mais non ratifié la Convention d'entraide judiciaire, peuvent signer le Protocole avant de ratifier la Convention. Toutefois, le paragraphe 4 précise qu'un État membre ne peut ratifier, accepter ou approuver le Protocole que s'il a ratifié la Convention. Un État qui ratifiera la Convention à l'avenir ne sera pas obligé de devenir Partie Contractante au Protocole.

25. Un État non membre ne peut adhérer au Protocole que s'il a adhéré à la Convention (article 6).

L'adhésion à la Convention de la part d'États non membres du Conseil de l'Europe est subordonnée à une invitation du Comité des Ministres toutefois, une telle invitation n'est pas requise pour l'adhésion au Protocole. Un État non membre qui, à un moment quelconque, a adhéré à la Convention, a ainsi automatiquement la faculté (mais non l'obligation) d'adhérer au Protocole la seule restriction est que cette adhésion ne peut se faire qu'après l'entrée en vigueur du Protocole, laquelle, en vertu de l'article 5, est subordonnée à la ratification, l'acceptation ou l'approbation par trois États membres.

26. Pour ce qui est des réserves, l'article 8.1 énonce le principe selon lequel, en l'absence d'une déclaration contraire, les réserves formulées au sujet de la Convention s'appliquent également au Protocole. Il en va de même des déclarations faites en vertu de l'article 24 de la Convention, étant entendu que la portée de ces déclarations peut être limitée à l'article 3 du Protocole.

27. L'article 8.2 mentionne la possibilité, pour les Parties Contractantes, de ne pas accepter un ou plusieurs des trois titres et, pour ce qui est du titre I, de limiter leur non-acceptation à certaines infractions ou catégories d'infractions. Les Parties Contractantes jouissent d'une grande latitude pour définir les catégories d'infractions pour lesquelles elles souhaitent accepter le titre I, par exemple en se référant aux faits constitutifs de l'infraction ou à la réglementation fiscale concernée. En outre, l'article 8.2 permet aux Parties Contractantes de ne pas exécuter les commissions rogatoires aux fins de perquisition ou saisie d'objets si elles concernent une infraction fiscale.

L'inclusion de ces dispositions traduit le souci de permettre aux États qui, pour l'instant, jugent impossible d'accepter tous les titres, ou l'intégralité du titre I, de devenir néanmoins Parties Contractantes à l'ensemble du Protocole, étant entendu qu'ils pourront retirer toute réserve formulée en vertu de l'article 8.2 (voir article 8, paragraphe 3).

28. L'article 9 est destiné à assurer la coexistence harmonieuse du Protocole et de tous accords bilatéraux ou multilatéraux conclus en application de l'article 26.3 de la Convention, qui autorise les Parties Contractantes à conclure entre elles des accords pour compléter les dispositions de la Convention ou pour faciliter l'application des principes contenus dans celle-ci. Conformément à la règle établie par l'article 9, de tels accords se substitueront aux dispositions du Protocole dans la mesure où ils prévoient une entraide plus étendue.