

**Projet de loi
autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre
le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Singapour**

NOR : EAEJ2114478L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

Membre fondateur de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), Singapour y joue un rôle actif dans l'approfondissement de l'intégration régionale de cette organisation, qui lui permet, malgré sa taille réduite, de promouvoir le multilatéralisme et la libéralisation des échanges sur la scène internationale¹. En matière commerciale, nos échanges avec Singapour se sont élevés en 2020 à 19,2 milliards d'euros, un montant en forte baisse par rapport à 2019 (-24,7%). Ce résultat s'explique par le ralentissement du commerce international pendant la crise liée à la pandémie de Covid 19.

La cité-Etat se place au 11^{ème} rang de nos clients et est notre 2^{ème} client en Asie, derrière la Chine et devant le Japon. Singapour représente 32% de nos exportations et 62% de nos investissements vers l'ASEAN. Première destination des investissements français en Asie du Sud-Est, Singapour concentre les deux tiers des investissements pour la zone². Environ 750 entreprises françaises disposant généralement d'un siège régional, de même que 400 entrepreneurs français y sont présents dans les secteurs des services aux entreprises, de l'habitat, des loisirs et de la culture, de l'agro-alimentaire et des nouvelles technologies. On y dénombre, par ailleurs, près de 200 enseignants chercheurs français. Avant la crise sanitaire, près de 500 étudiants de Singapour rejoignaient la France chaque année³.

La communauté française de Singapour, jusque-là en constante progression (triplement en dix ans) se voit en recul depuis l'été 2020, pour passer de 15 000 à environ 14 000 inscrits. Cette réduction s'explique notamment par la crise économique due à la pandémie⁴.

L'Union européenne est le troisième partenaire commercial de Singapour après la Chine et la Malaisie, et son premier investisseur.

¹ Fiche pays- Singapour (mars 2021) – DCP voir site <https://www.diplomatie.gouv.fr>

² Fiche pays- Singapour (mars 2021) – DCP voir site <https://www.diplomatie.gouv.fr>

³ Fiche pays- Singapour (mars 2021) – DCP voir site <https://www.diplomatie.gouv.fr>

⁴ Fiche pays- Singapour (mars 2021) – DCP voir site <https://www.diplomatie.gouv.fr>

La relation bilatérale entre la France et Singapour s'est élevée au niveau d'un partenariat stratégique qui se décline dans de nombreux domaines : politique, défense, culturel et scientifique notamment. La France et Singapour sont ainsi liés par différentes conventions bilatérales en matières culturelle⁵, fiscale⁶, et de défense⁷, mais jusqu'ici aucune convention d'entraide judiciaire pénale ne liait les deux pays.

En matière de coopération judiciaire pénale, la France et Singapour sont toutes deux parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée à New York le 15 novembre 2000⁸, et à la Convention des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme adoptée le 10 janvier 2000⁹.

L'entraide judiciaire en matière pénale s'effectue, au titre de la courtoisie internationale, au cas par cas, selon le principe de réciprocité. En application de ce principe, même en l'absence de convention bilatérale, la coopération est possible dès lors que la partie requérante est en mesure, si elle était requise d'une demande similaire, de répondre favorablement à la demande. Cette modalité de coopération demeure moins certaine et moins stable que la conclusion d'un accord. La coopération s'est développée néanmoins depuis 2010, notamment pour les affaires relatives à des infractions économiques et financières pouvant impliquer des préjudices significatifs.

En termes de flux, la relation entre la République de Singapour et la France est très déséquilibrée. En effet, Singapour n'a adressé jusqu'à présent que deux commissions rogatoires internationales à la France, alors que depuis 2010, nous lui avons adressé :

- 55 commissions rogatoires internationales, dont 43 sont toujours en cours ;
- 17 demandes d'enquête, dont 16 sont toujours en cours ;
- une dénonciation officielle terminée.

Les années 2014 et 2015 ont été particulièrement marquées par une forte croissance des demandes françaises adressées aux autorités de Singapour, dans des dossiers économiques et financiers sensibles. A titre d'exemple, dans le cadre d'une information judiciaire portant sur l'activité d'un réseau organisé spécialisé dans l'escroquerie aux quotas carbone pour des montants de plusieurs dizaines de millions d'euros en 2008 et 2009, les investigations menées sur demande d'entraide pénale internationale par les autorités de Singapour ont permis d'identifier et de saisir des fonds inscrits au crédit de plusieurs comptes bancaires au nom de sociétés de droit singapourien dont l'un des principaux mis en cause était l'ayant droit économique. Plus de 10 millions de dollars US ont été ainsi saisis à la requête de l'autorité judiciaire française. Ces fonds ont fait l'objet d'une décision de confiscation par le Tribunal correctionnel de Paris en février 2019, qui n'est pas encore définitive.

Dans ce contexte, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Singapour a été signée le 22 juillet 2020. Il s'agit pour ce pays de Common Law, de la première convention d'entraide judiciaire en matière pénale signée depuis 2005, et de la toute première signée avec un pays de tradition de droit civil.

⁵ [Décret n° 2009-758 du 22 juin 2009](#) portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour relatif à la coopération culturelle, signé à Singapour le 20 janvier 2009.

⁶ [Décret n° 2016-896 du 30 juin 2016](#) portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu, signée à Singapour le 15 janvier 2015.

⁷ [Décret n° 2003-560 du 19 juin 2003](#) portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour relatif à la coopération de défense et au statut de leurs forces, signé à Paris le 21 octobre 1998.

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

⁹ Publiée par [décret n° 2002-935 du 14 juin 2002](#).

II - Historique des négociations

Les années 2014 et 2015 ont été marquées par une forte croissance des demandes françaises d'entraide judiciaire pénale adressées aux autorités de Singapour, dans les domaines économiques et financiers sensibles. Cependant, ces demandes se sont heurtées à d'importantes difficultés en partie liées aux exigences procédurales et de formalisme très strictes des autorités singapouriennes. Par exemple, une perquisition à Singapour est très difficile à obtenir et implique de motiver très précisément la demande, avec un exposé des faits très complets, des éléments sur la nécessité de la perquisition pour l'enquête française, l'indication du lieu à perquisitionner et les éléments de preuve qui y seront présents. Toute demande nécessite également de nombreux certificats signés par diverses autorités visant à justifier que l'auteur de la demande a qualité pour faire la demande, ou que la demande est liée à une affaire pénale. Ainsi, la coopération judiciaire bilatérale en matière pénale se trouvant singulièrement compliquée du fait de la différence des systèmes juridiques, il est apparu nécessaire de conclure une convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et Singapour.

En conséquence, en juillet 2016, la France a proposé à Singapour d'entamer des négociations sur deux conventions, l'une en matière d'entraide, l'autre en matière d'extradition. En juillet 2018, les autorités singapouriennes ont répondu qu'elles étaient favorables à l'ouverture de négociations en matière d'entraide. La France, rappelant son souhait d'engager également des négociations en matière d'extradition (la législation singapourienne ne permettant pas d'extrader en l'absence de convention bilatérale, même sur le fondement de la réciprocité, ce qui est de nature à créer des situations d'impunité), a adressé à Singapour des projets de conventions. Les autorités singapouriennes ont adressé en retour une contreproposition en matière d'entraide très éloignée du projet transmis par la France, et largement inspirée, d'une part, du traité d'entraide conclu entre les pays de l'ASEAN et, d'autre part, de la législation singapourienne. Il peut être souligné à cet égard que la législation singapourienne (*Mutual Assistance in Criminal Matters Act*) délimite strictement et de manière très détaillée ce qui peut être accepté en matière d'entraide, même en présence d'une convention bilatérale.

Trois sessions de négociations se sont tenues : à Singapour du 19 au 21 mars 2019, en visioconférence le 18 juillet 2019 et, enfin, à Paris du 28 au 30 juillet 2019.

L'objectif principal de la délégation française était de dépasser le cadre particulièrement strict et formaliste de la loi singapourienne en matière d'entraide afin d'aboutir à l'élaboration d'un instrument à la fois compatible avec la procédure pénale française et efficace pour les praticiens dans son champ d'application afin notamment de couvrir la coopération en matière fiscale.

Le climat particulièrement constructif dans lequel se sont déroulées les négociations a permis de surmonter les obstacles liés à des systèmes et des traditions juridiques très différents, dans l'objectif de permettre à nos deux pays de coopérer plus efficacement.

Le texte a été signé le 22 juillet 2020, par visioconférence - une première dans l'histoire des conventions d'entraide judiciaire - par le ministre français de la Justice, M. E. Dupond-Moretti et le ministre singapourien des affaires Intérieures et du Droit, M. K. Schanmugam.

III - Objectifs de la convention

L'objectif principal de la convention est d'établir une coopération plus efficace entre la France et Singapour dans la lutte contre la délinquance transnationale, notamment en matière économique et financière.

La France et Singapour s'engagent par cette convention à s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible, notamment en matière d'infractions fiscales et de communication d'informations bancaires (Article 1).

La convention prévoit la transmission des demandes entre autorités centrales et des modalités de communication simplifiées en cas d'urgence (Article 3 et Article 4).

Elle détaille les éléments qui doivent être contenus dans les demandes pour satisfaire les exigences de recueil de la preuve en droit anglo-saxon et permettre l'exécution plus rapide des demandes françaises (Article 4).

Le texte énonce des règles de coopération en matière de saisie, confiscation, partage et restitution des avoirs criminels (Article 12 et Article 13).

De même, il prévoit des modalités modernes de coopération comme la visioconférence (Article 10) et des stipulations assurant la protection des données à caractère personnel (Article 19).

L'enjeu est la suppression des exigences formalistes de Singapour qui alourdissent l'exécution actuelle des demandes françaises.

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

Ce texte emporte des conséquences dans les domaines juridique et administratif.

a. Conséquences juridiques :

Le texte de la convention d'entraide judiciaire s'efforce d'élargir le champ de l'entraide, de fluidifier les échanges entre les autorités des deux pays et d'encourager le recours aux techniques modernes de coopération. Il vient, en outre, encadrer l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de ses stipulations.

i. Établir un cadre élargi pour l'entraide judiciaire pénale

La convention prévoit que les parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible en ce qui concerne les enquêtes et les procédures relatives à des infractions pénales.

Le champ de l'entraide se trouve, de plus, élargi par l'impossibilité pour la partie requise de se prévaloir du caractère fiscal de l'infraction à l'origine de la demande ou encore du secret bancaire pour rejeter une demande d'entraide. Sur ces aspects, la convention s'inscrit dans la lignée du protocole additionnel du 16 octobre 2001 à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne¹⁰ et du protocole additionnel du 17 mars 1978 à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale¹¹.

¹⁰ Protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, établi par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne ([JO C 326 du 21.11.2001, p. 2-8](#)).

¹¹ [Décret n° 91-386 du 17 avril 1991](#) portant publication du protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, fait à Strasbourg le 17 mars 1978 et signé par la France le 28 mars 1990.

ii. Fluidifier les échanges et optimiser leur efficacité

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et Singapour pose une exigence de célérité dans l'exécution des demandes, l'article 3 de la Convention précisant que les autorités saisies exécutent les demandes rapidement.

Dans un souci d'efficacité, la convention prévoit qu'avant de refuser ou de différer l'entraide, la Partie requise doit en communiquer rapidement les motifs à la Partie requérante. L'article 4 sur la forme des requêtes est également particulièrement détaillé, et ce afin de permettre d'une part d'attirer l'attention des praticiens français sur les exigences particulières liées aux spécificités du droit singapourien, et d'autre part de simplifier d'autres dispositions qui étaient initialement très complexes dans la contre-proposition singapourienne. Ainsi, plutôt que de prévoir divers certificats signés par de nombreuses autorités, la convention permet que les informations exigées par Singapour figurent dans un document unique de saisine. L'article 4 précise ainsi la nécessité de décrire précisément ce qui justifie la demande d'entraide, avec les précisions complémentaires exigées pour certains actes (perquisitions par exemple).

Les autorités désignées pour transmettre les demandes sont pour la France le ministère de la Justice et pour Singapour, le Cabinet du Procureur général. En cas d'urgence, un mécanisme de transmission par tout moyen, laissant une trace écrite, est prévu.

iii. Instaurer une coopération efficace au moyen de techniques modernes d'investigations

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

Prenant en compte les progrès technologiques réalisés, la présente convention permet, par ailleurs, aux parties de réaliser des auditions de témoins ou d'experts par visioconférence, dans l'hypothèse où leur comparution personnelle sur le territoire de la partie requérante s'avérerait inopportune ou impossible, pour autant que le recours à cette méthode ne soit pas contraire aux principes fondamentaux du droit de la partie requise.

Le texte offre, en outre, de larges possibilités en matière de gel des avoirs, d'identification et de confiscation des produits et des instruments des infractions. En droit interne français, la possibilité de saisir des produits d'infraction en vue de leur confiscation est prévue aux articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale, issus de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010¹². Les effets de ces articles ont été étendus à l'entraide pénale internationale par les articles 694-10 et suivants et 713-36 et suivants du code de procédure pénale, issus de la même loi.

La convention ne prévoit en revanche pas le recours aux techniques spéciales d'enquête (infiltrations, livraisons surveillées), le droit singapourien s'opposant à ce que ce type de technique soit réalisé dans le cadre de l'entraide judiciaire en matière pénale.

¹² [Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010](#) visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

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

La récente modification du cadre juridique européen relatif à la protection des données personnelles en matière pénale, qui résulte de la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, dite directive « Police - Justice », et la transposition de cette directive en droit interne¹³, n'ont pas d'effet sur les stipulations de la présente convention.

En effet, Singapour, qui n'est pas membre de l'Union européenne, ni lié par la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel adoptée le 28 janvier 1981, ne peut se voir transférer des données revêtant un caractère personnel, qu'à la condition que cet État assure un niveau de protection adéquat ou suffisant de ces données au regard du respect de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes concernées par la procédure d'entraide ou qui y sont mentionnées.

Ainsi, les transmissions de données personnelles impliquées, le cas échéant, par cet accord, doivent toujours s'inscrire dans le cadre des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹⁴ (en particulier ses articles 112 à 114).

L'article 19 de la présente convention, relatif à la protection des données à caractère personnel, institue des garanties pour la protection des données mentionnées dans cette convention (définition de restrictions pour l'utilisation de ces données, clause subordonnant la réutilisation de ces données et leur transfert ultérieur vers un Etat tiers ou une organisation internationale au consentement préalable de la France, institution d'un droit de demander la rectification ou la suppression au bénéfice des personnes concernées par une violation de leurs données, obligation de préserver la sécurité des données).

Ces clauses juridiquement contraignantes instituent des « garanties appropriées » au sens de la Directive « Police - Justice »¹⁵ et de la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978¹⁶ qui autorisent, par conséquent, le transfert des données personnelles dans le cadre défini par cette convention.

Par voie de conséquence, leur mise en œuvre garantit le respect par la France de ses standards de protection en ce domaine.

v. Assurer une articulation cohérente avec les engagements européens et internationaux de la France

Les stipulations de la convention d'entraide sont inspirées des mécanismes de coopération qui prévalent déjà au sein de l'Union européenne et dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles reprennent, pour l'essentiel, les dispositions classiques de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959¹⁷ et de son protocole additionnel du 17 mars 1978. Les éléments les plus modernes s'inspirent des stipulations de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne¹⁸, de son protocole additionnel en date du 16 octobre 2001¹⁹ ou encore du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en date du 8 novembre 2001²⁰. L'ensemble de ces mécanismes ont d'ores et déjà été intégrés dans l'ordre juridique interne français.

¹³ La [directive n° 2016/680 du 27 avril 2016](#), dite directive « Police-Justice » a été transposée en France au sein du chapitre XIII de la loi Informatique et Libertés. Voir [site de la CNIL](#).

¹⁴ [Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés](#).

¹⁵ Article 37

¹⁶ Titre III, articles 112 à 114

¹⁷ [Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959](#).

¹⁸ [Convention établie par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne](#).

¹⁹ Protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, établi par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne ([JO C 326 du 21.11.2001, p. 2-8](#)).

²⁰ [Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 8 novembre 2001](#).

Par conséquent, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale avec Singapour n'implique aucune adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales.

b. Conséquences administratives :

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale institue, en son article 3, un protocole de transmission et réception des demandes d'entraide appelées à transiter directement entre autorités désignées, c'est-à-dire entre le ministère français de la Justice et le Cabinet du Procureur général (*Attorney-General's Chambers*) de Singapour.

Pour la France, c'est le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces qui traitera l'ensemble des demandes échangées par les deux pays. Ce bureau, composé de 27,7 ETP, tous corps et grades confondus, dont 5,8 ETP magistrats, étant d'ores et déjà en charge de la transmission aux autorités centrales des États étrangers ou à la mission des conventions et de l'entraide judiciaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères des demandes émises ou exécutées par les autorités judiciaires françaises, il n'en résultera aucune charge administrative supplémentaire pour celui-ci.

V - État des signatures et ratifications

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale conclue entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Singapour a été signée le 22 juillet 2020 par le ministre français de la Justice, et Garde des Sceaux, Eric Dupond-Moretti et le ministre singapourien des affaires Intérieures et du Droit, K Shanmugam.

Au 5 mars 2021, les autorités de la République de Singapour ont fait connaître à la partie française que la procédure exigée par leur ordre juridique interne était engagée.