



RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 910
PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION
DE LA CONVENTION SUR LA CYBERCRIMINALITE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

(Rapporteur au nom de la Commission des Relations Extérieures :
M. Jean-Charles ALLAVENA)

Le projet de loi portant approbation de ratification de la Convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe a été transmis au Conseil National le 6 juin 2013 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 910. Il a été officiellement déposé sur le Bureau du Conseil National et renvoyé devant la Commission des Relations Extérieures le 18 juin 2013.

Le formalisme attaché à ce projet de loi ne doit pas masquer les enjeux qui en découlent. La cybercriminalité, terminologie dont l'émergence est parallèle à celle des nouvelles technologies de l'information et de la communication, constitue un enjeu de taille pour les législations nationales. En effet, à l'instar d'autres formes de criminalité, la cybercriminalité est par essence internationale. Si elle peut paraître abstraite, voire évanescence, les conséquences n'en demeurent pas moins très concrètes, que ce soit sur le terrain économique, comme pour la vie privée des utilisateurs de nouvelles technologies, tout particulièrement avec le développement massif des réseaux sociaux. D'un point de vue économique, les experts parviennent encore difficilement à en jauger l'impact, bien qu'une estimation à l'échelle mondiale le situe dans une fourchette de 500 à 750 milliards d'euros par



an. Pour fournir un ordre d'idée, ce chiffre serait supérieur à celui qui résulte de la délinquance relative aux stupéfiants.

La Convention sur la cybercriminalité, dite Convention de Budapest, est donc d'une importance significative, puisqu'elle constitue le premier instrument international de portée contraignante à avoir vu le jour et, selon les termes de son exposé des motifs, « *un texte pionnier de caractère universel, pour lequel des solutions novatrices ont parfois été adoptées* ».

Novatrice, cette Convention l'est par l'appréhension pertinente du particularisme de la cybercriminalité au travers d'infractions et de procédures spécifiques. Pionnière, elle l'est par la mise en place d'une procédure de concertation et de coopérations interétatiques, seule à même de permettre une lutte efficace contre ce fléau.

Bien que son élaboration ait rencontré quelques difficultés, cette Convention s'impose aujourd'hui comme une référence incontestable. On en voudra pour preuve les cinquante et une signatures, dont quarante suivies de ratification, venant d'États membres, mais aussi d'États non membres du Conseil de l'Europe. Outre sa légitimité incontestable en tant qu'instrument de lutte contre la cybercriminalité, les instances internationales considèrent qu'elle est le socle minimal à partir duquel il faut raisonner pour toute évolution ultérieure d'instruments internationaux. En d'autres termes, elle relève désormais du domaine de l'acquis. On ne peut donc que se réjouir que la Principauté entame désormais le processus de ratification de cette convention internationale, et ce, pour plusieurs raisons.

À commencer par le respect des engagements pris par la Principauté devant le Conseil de l'Europe.

Le point « i » du paragraphe 12.1 de l'avis 250 (2004) énonce que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe prend acte de l'engagement de Monaco de signer et

ratifier la Convention sur la cybercriminalité, dans un délai de cinq années suivant son adhésion au Conseil de l'Europe. Ladite adhésion ayant eu lieu le 5 octobre 2004, la ratification aurait dû intervenir au plus tard le 5 octobre 2009, le délai de cinq ans s'apparentant à une période d'observation durant laquelle l'étude technique des stipulations de la Convention se poursuivait.

Ce délai n'a donc pas été tenu, et la majorité précédente avait régulièrement rappelé cette situation et demandé au Gouvernement des informations sur l'état d'avancement. Notons toutefois que ce décalage est loin d'être propre à Monaco, car beaucoup d'autres Etats ont laissé s'écouler des délais parfois très conséquents entre la signature et la ratification : on peut penser que la difficulté et la complexité du sujet sont, pour partie au moins, responsables de ce point.

Ceci étant, dans le cadre de ces échanges, le Gouvernement avait indiqué au Conseil National qu'un groupe de travail allait être (ou avait été) constitué, pour évoquer les difficultés techniques découlant de cette Convention. Sans doute s'est-il, lui aussi, heurté aux difficultés susvisées, ce qui expliquerait la présentation tardive de ses conclusions. Quoiqu'il en soit, la Commission regrette que le Conseil National n'ait pas été rendu destinataire de cette étude technique, sentiment qui pourrait être généralisé, car la même méthode de travail semble appliquée jusqu'ici pour toutes les Conventions internationales.

Ce modus operandi ne semble pas approprié pour permettre une étude correcte des conséquences des Conventions internationales dont la ratification est soumise à une loi d'autorisation. En effet, si la conduite de la politique extérieure de la Principauté relève bien évidemment de la compétence exclusive du Prince Souverain, la réforme constitutionnelle du 2 avril 2002 veut que le Conseil National soit informé, avant ratification, des traités internationaux signés par la Principauté. Bien qu'une telle disposition soit d'interprétation stricte, elle ne doit pas être entendue restrictivement, de sorte que l'information communiquée doit être pertinente. Elle ne saurait donc se borner à des données factuelles visant l'existence de la signature, mais bien le contenu d'une telle Convention, accompagné d'une explication à la fois technique et renseignant sur la motivation qui l'assortit. Cela semble être un préalable

indispensable qui pourrait en outre s'accompagner d'orientations s'agissant des réserves qu'entend formuler le Gouvernement. Une telle information pourrait en effet se comprendre, dans la mesure où le Conseil National, saisi d'un projet de loi d'autorisation de ratification d'une Convention internationale entraînant des modifications législatives, ne peut valablement apprécier leur portée, et donc appeler à un vote, quel qu'il soit, que par la connaissance desdites réserves. En effet, leur contenu est de nature à faire varier considérablement la portée d'une Convention internationale.

Le Conseil National souhaite donc que le Gouvernement réfléchisse à cette problématique et que s'instaure un vrai dialogue en matière de politique internationale de la Principauté, comme dans tous les autres sujets. D'ailleurs, il se trouve que le Gouvernement a communiqué, lors du Budget Primitif 2013, une liste de Conventions internationales susceptibles d'être signées et ratifiées par la Principauté, car ne remettant pas en cause nos spécificités. La ratification de ces Conventions pourrait être l'occasion d'expérimenter cette nouvelle méthodologie proposée par la Commission. Le Gouvernement trouvera toujours dans le Conseil National un interlocuteur attentif. A ce titre, la Commission a pris bonne note de l'engagement du Gouvernement Princier, lors du Budget Rectificatif 2013, de mettre à jour la liste évoquée ci-avant.

Pour l'heure, la Commission se réjouit que le Gouvernement ait respecté scrupuleusement la lettre et l'esprit des dispositions de l'article 14 chiffre 2 de notre Constitution, en déposant un projet de loi d'autorisation de ratification préalablement à la complète modification des dispositions législatives existantes.

Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, le droit monégasque comporte des dispositions permettant de répondre à certaines exigences des stipulations de la Convention. Le Gouvernement cite avec raison les dispositions des lois n° 1.343 et 1.344 du 26 décembre 2007, lesquelles ont permis, notamment, de réprimer les infractions relatives à la pornographie infantile et d'instaurer une procédure d'interception de communication réalisée par un procédé électronique. En outre, la récente adoption de la loi n° 1.394 du 9 octobre 2012

pose le droit commun d'une procédure de coopération internationale pouvant être utilisée dans le cadre de la cybercriminalité, peut-être avec quelques adaptations si besoin est.

L'exposé des motifs mentionne, dès lors, que le droit monégasque doit être adapté quant à son dispositif pénal. En effet, la Convention ne constitue pas une fin en elle-même mais une ouverture. Elle énumère un certain nombre de points qui, par la suite, devront être repris par les lois et règlements de la Principauté. En conséquence, elle doit permettre d'initier un mouvement législatif plus vaste et global visant à transposer en droit interne ses stipulations de manière à assurer une parfaite conformité de l'un avec l'autre.

Ainsi, en reprenant l'étude des stipulations de la Convention sur la cybercriminalité, on s'aperçoit que l'adaptation législative sera substantielle et concernera aussi bien la création d'infractions spécifiques – droit pénal spécial – que la mise en place de nouvelles procédures adaptées à la cybercriminalité, donc de la procédure pénale.

Sans se livrer à énumération exhaustive, on peut relever que ces infractions vont principalement concerner celles prévues aux stipulations des articles 2 à 8 de la Convention et qui sont, entre autres, l'accès illégal à un système informatique, l'altération d'un système informatique, la fraude informatique et, de manière générale, les atteintes à la confidentialité et l'intégrité des données informatiques. Ces infractions étaient d'ailleurs prévues par l'article premier du projet de loi, n° 818, concernant les délits relatifs aux systèmes d'information.

La même remarque vaut pour les dispositions de procédure pénale qui doivent, par exemple, être complétées afin d'instaurer une procédure spécifique de perquisition et de saisie sur données informatiques, procédure que l'on retrouve à l'article 9 du projet de loi précité. Il est probable que, si le processus législatif relatif au projet de loi n° 818 avait été jusqu'à son terme, le droit monégasque aurait pu être en très grande partie conforme aux stipulations de la Convention. Pour autant, au vu de l'évolution rapide de cette matière, la Commission est persuadée que le temps écoulé depuis le retrait de ce projet de loi a été utilisé à bon escient pour perfectionner le futur projet de loi qui sera déposé sur le Bureau du Conseil National.

En effet, d'un commun accord avec le Conseil National, ce projet de loi avait été retiré par le Gouvernement Princier lors de la Séance Publique Législative du 28 juin 2010. Ce retrait avait été conditionné par la constitution d'un groupe de travail chargé de mener une réforme plus vaste de l'économie numérique, réforme qui devait intégrer les dispositions du projet de loi, n° 817, relatif à la preuve et au commerce électroniques telles qu'amendées par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale. Ce dernier point a été mené à bien avec le vote de la loi n° 1.383 du 2 août 2011 sur l'économie numérique. Néanmoins, il avait été convenu que les réflexions sur l'économie numérique devaient être complétées par un volet répressif.

C'est pourquoi l'étude du présent projet de loi est l'occasion parfaite de relancer le processus législatif afférant aux nouvelles technologies. À ce titre, la Commission souhaite que le Gouvernement lui présente un calendrier précis sur le dépôt du futur texte de loi qui procèdera à la mise en adéquation du droit monégasque avec les exigences de la Convention sur la cybercriminalité.

Pour l'heure, en ce qu'il répond aux engagements pris par la Principauté de Monaco devant l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, qu'il permet de poser le débat de la relation institutionnelle entre le Conseil National nouvellement élu et le Gouvernement et qu'il constitue le point de départ d'une évolution nécessaire de la législation monégasque, votre Rapporteur ne peut que vous inviter, au nom de la Commission des Relations Extérieures, à voter en faveur du présent projet de loi.