

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la **convention d'extradition** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Costa Rica**, sur le projet de loi autorisant l'approbation de la **convention d'entraide judiciaire en matière pénale** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Costa Rica** et sur le 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 l'Union des Comores,*

Par Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Lafoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Sénat : 130, 131, 221 (2014-2015), 89, 90 et 91 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : AVEC LE COSTA RICA, COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE ET CONVENTION D'EXTRADITION	7
I. LE COSTA RICA : UN PAYS PROSPÈRE D'AMÉRIQUE CENTRALE AVEC LEQUEL LA FRANCE INTENSIFIE SA RELATION	7
II. LA CONVENTION D'EXTRADITION AVEC LE COSTA RICA	8
A. LE CONTEXTE	8
B. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION D'EXTRADITION	9
1. <i>Le champ d'application</i>	9
2. <i>Les motifs obligatoires et facultatifs de refus</i>	10
3. <i>Le principe de spécialité</i>	11
4. <i>Les aspects procéduraux</i>	11
5. <i>Les règles relatives à la remise et au transit</i>	12
6. <i>Les clauses finales</i>	13
III. LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE AVEC LE COSTA RICA	13
A. LE CONTEXTE	13
B. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION D'ENTRAIDE EN MATIÈRE PÉNALE	14
1. <i>Un champ d'entraide « la plus large possible »</i>	15
2. <i>Une plus grande célérité et efficacité des échanges</i>	15
3. <i>Des demandes particulières d'entraide</i>	17
4. <i>La promotion des techniques modernes de coopération</i>	18
5. <i>Le principe de confidentialité et l'encadrement de l'usage des informations et éléments de preuve transmis</i>	19
6. <i>Les dispositions finales</i>	19
SECONDE PARTIE : AVEC LES COMORES, UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE ACCRUE	21
I. LES COMORES, UNE RELATION AVEC LA FRANCE AU PRISME DE MAYOTTE	21
II. LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE PÉNALE	22
A. LE CONTEXTE	22
B. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE	23

1. <i>Un champ d'entraide « la plus large possible »</i>	23
2. <i>Vers une plus grande célérité et efficacité des échanges</i>	24
3. <i>La promotion des techniques modernes de coopération</i>	25
4. <i>La mise en place de technique spéciales d'enquête</i>	26
5. <i>Des demandes particulières d'entraide</i>	27
6. <i>Le principe de confidentialité et l'encadrement de l'usage des informations et éléments de preuve</i>	27
7. <i>Les dispositions finales</i>	28
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	33

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi des **projets de loi** :

- n° 130 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica ;

- n° 131 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica ;

- et n° 221 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores.

Ces accords étant très similaires entre eux, il a semblé souhaitable de les présenter dans un rapport commun, et ce d'autant plus que le rapport de M. Henri Plagnol de juin 2015 « Simplifier pour mieux ratifier » encourage le Gouvernement à grouper les conventions similaires pour permettre au Parlement de se prononcer simultanément sur des conventions concernant une même zone géographique ou ayant un objet semblable ou connexe.

Votre commission s'inscrit naturellement dans ce mouvement qui vise à réduire les délais de ratification des conventions, à réduire la « bosse » de conventions en instance et à améliorer, en conséquence, la qualité de la « signature » de notre pays vis-à-vis de ses partenaires internationaux.

Ces trois conventions mettent en place des mécanismes de coopération judiciaire internationale de plus en plus nécessaires pour faire face à une internationalisation croissante de la criminalité liée à la très grande mobilité des personnes et des capitaux. Elles visent à rendre plus efficace cette coopération en fluidifiant les échanges entre la France et chacun de ces deux pays. En effet, jusqu'à présent, la France n'est liée par aucun dispositif conventionnel bilatéral d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale avec le Costa Rica et par aucun dispositif conventionnel bilatéral d'entraide judiciaire en matière pénale avec l'Union des Comores.

Actuellement, la coopération avec ces deux pays s'effectue, soit au titre de la courtoisie internationale selon le principe de réciprocité, soit sur le fondement des conventions multilatérales auxquelles la France et le Costa Rica, d'une part, et la France et les Comores, d'autre part, sont tous deux parties, notamment les conventions suivantes adoptées sous l'égide de l'ONU : Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988, Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 et Convention des Nations unies du 31 octobre 2003 contre la corruption.

Les deux conventions relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale organisent la procédure par laquelle les États sollicitent et fournissent une aide à la collecte de preuves destinées à être utilisées dans des affaires pénales. Elles s'inspirent largement des mécanismes de coopération existant au sein de l'Union européenne et dans le cadre du Conseil de l'Europe. La convention d'extradition précise la procédure officielle par laquelle un État demande le retour forcé d'une personne accusée ou reconnue coupable d'un crime pour qu'elle soit jugée ou qu'elle exécute la peine prononcée à son encontre dans l'État requérant. Elles correspondent toutes les trois aux standards habituellement retenus par la France dans leur domaine respectif.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ces trois projets de loi, dont le Sénat est saisi en premier. La ratification des deux conventions d'entraide judiciaire pénale permettra de concrétiser la volonté de la France de renforcer sa coopération avec, respectivement, le Costa Rica et les Comores, afin de faciliter le rassemblement des preuves dans la cadre des affaires transnationales et de conclure des poursuites dans des délais plus satisfaisants. La convention d'extradition avec le Costa Rica, quant à elle, permettra de lutter contre la criminalité et l'impunité en renforçant l'appréhension des malfaiteurs en fuite.

PREMIÈRE PARTIE : AVEC LE COSTA RICA, COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE ET CONVENTION D'EXTRADITION

I. LE COSTA RICA : UN PAYS PROSPÈRE D'AMÉRIQUE CENTRALE AVEC LEQUEL LA FRANCE INTENSIFIE SA RELATION

Le Costa Rica est un pays de 4,8 millions d'habitants, considéré comme un pôle de stabilité dans une Amérique centrale traditionnellement agitée. Deuxième économie d'Amérique centrale, derrière le Guatemala, son PIB de 52,9 milliards de dollars en 2015 représentant 30 % du PIB de la région, le Costa Rica a connu un taux de croissance de 2,8 % en 2015, en légère décélération par rapport aux 3,25 % de 2014, mais les projections pour 2016 tablent sur une reprise de 4,2 %. Le PIB par habitant établi à 10 672 dollars en 2015 est un des plus élevés d'Amérique latine. Le pays s'est doté d'un système de protection sociale et a réduit fortement la pauvreté. Le niveau d'éducation et la qualification de la main-d'œuvre constituent les principaux atouts de ce pays dans la région. Il représente également la première destination touristique de l'isthme avec 2,5 millions de visiteurs, soit 25 % des flux orientés vers cette région.

Les Costariciens ont élu, le 6 avril 2014, Luis Guillermo Solís candidat du parti anti-corruption (PAC) de centre-gauche, à la tête de la République du Costa Rica, avec près de 78 % des suffrages. Après deux ans d'exercice du pouvoir, le Président Solís peine toutefois à réduire les dépenses publiques et à faire adopter les réformes fiscales nécessaires pour enrayer le déficit fiscal. En effet, il souhaite finaliser, d'ici la fin de son mandat en 2018, le processus d'adhésion du Costa Rica à l'OCDE, le Conseil de l'OCDE ayant annoncé en avril 2015, sa décision prise à l'unanimité, d'inviter ce pays à engager le processus d'adhésion à l'organisation. La France a manifesté son soutien au Costa Rica, notamment lors des entretiens entre les deux Présidents en juin 2015 et entre les ministres chargés du commerce extérieur, en juin 2016.

La relation bilatérale se fonde d'abord sur une proximité de positions sur de nombreux sujets globaux : protection de l'environnement, lutte contre le changement climatique, lutte contre le terrorisme et la corruption, droits de l'Homme. Elle s'est renforcée depuis 2013 avec des déplacements de hauts fonctionnaires et des rencontres bilatérales à haut niveau : le ministre des Relations extérieures et du Culte, M. Manuel González Sanz, a été reçu en octobre 2014 par M. Laurent Fabius ; le Président Solís, invité d'honneur au forum OCDE-Amérique latine de juin 2015, a été reçu par le Président de la République pour un entretien bilatéral, à l'issue duquel ont été signées trois déclarations d'intention dans les domaines du tourisme, de l'enseignement de la langue française et de la

coopération en matière de formation et d'innovation. Des consultations bilatérales entre les ministères des Affaires étrangères français et costaricien se sont tenues le 8 avril 2016.

En outre, depuis le Sommet de Dakar en 2014, le Costa Rica est membre observateur de l'Organisation internationale de la francophonie. C'est le seul pays d'Amérique latine où le français est obligatoire dans l'enseignement secondaire.

La communauté française au Costa Rica compte 2 565 inscrits, dont 42 % de binationaux. La capitale accueille 60 % de la communauté française. Les ressortissants français non-inscrits sont évalués à 750 et les Français de passage à 50 000 par an. La communauté costaricienne en France était de 426 inscrits en 2014.

II. LA CONVENTION D'EXTRADITION AVEC LE COSTA RICA

A. LE CONTEXTE

La France et le Costa Rica ne sont liés par aucun dispositif conventionnel bilatéral permettant l'extradition des personnes recherchées ou condamnées en fuite.

À ce jour, en l'absence de dispositif conventionnel bilatéral d'extradition, la coopération dans ce domaine s'effectue soit au titre de la courtoisie internationale selon le principe de réciprocité, soit sur le fondement des conventions multilatérales auxquelles la France et le Costa Rica sont tous deux parties, dont notamment la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 et la Convention des Nations unies du 31 octobre 2003 contre la corruption.

Selon le ministère des affaires étrangères¹, la coopération en matière d'extradition se fait **uniquement au profit de la France**. Depuis 2003, la France a émis 6 demandes d'extradition à destination du Costa Rica - la dernière date de 2008 - mais n'a été saisie d'aucune demande en provenance de cet État.

Au total, les autorités françaises ont sollicité l'extradition de trois individus depuis 2006 :

- un individu recherché pour des faits de vol en réunion n'a pu être extradé, ayant quitté le territoire du Costa Rica ;
- une procédure est devenue sans objet en raison du décès de l'intéressé en cours de procédure (faits d'escroquerie et d'abus de faiblesse) ;

¹ Source : réponse au questionnaire écrit de la commission.

- seule une demande a pu aboutir à la remise de l'intéressé réclamé (faits de viol et agression sexuelle aggravés).

Plus aucune demande n'est en cours d'instruction à ce jour.

La signature de cette convention fait suite à l'affaire dite « Alcatel », une affaire de corruption d'agents de l'entreprise costaricienne de télécommunications (ICE) dans le cadre de l'obtention de marchés de téléphonie, mettant en cause trois sociétés européennes dont la française Alcatel. L'exécution des demandes d'entraide costariciennes adressées à la France pour cette procédure a mis en évidence la nécessité de conclure une convention d'extradition et une convention d'entraide afin de fluidifier les échanges entre les autorités judiciaires des deux États.

B. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION D'EXTRADITION

La convention d'extradition conclue avec le Costa Rica, constituée d'un préambule et de vingt-deux articles, est conforme à la pratique conventionnelle française et aux principes posés par la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. Elle a un contenu classique.

1. Le champ d'application

L'article 1^{er} consacre le **principe classique** selon lequel les deux parties **s'engagent à se livrer réciproquement les personnes**, qui se trouvent sur le territoire de l'une d'elles, sont recherchées par les autorités judiciaires de l'autre partie, soit aux fins de **permettre l'exercice des poursuites pénales**, soit aux fins **d'assurer l'exécution d'une peine privative de liberté**, prononcée par les autorités judiciaires de l'autre État à la suite d'une infraction pénale.

L'article 2 pose le **principe classique de la double incrimination** : les faits donnant lieu à extradition doivent être punis par la loi des deux parties. Il précise les seuils retenus pour définir les infractions pouvant donner lieu à extradition. Lorsque l'extradition est demandée **aux fins de poursuite**, la peine encourue doit être **d'au moins deux années d'emprisonnement**. Lorsque l'extradition est sollicitée **aux fins d'exécution de peine**, le **reliquat de la peine** restant à purger doit être **d'au moins six mois**. Son paragraphe 3 permet à la partie saisie d'une demande d'extradition visant plusieurs infractions pénales dont une ou plusieurs ne remplissent pas les conditions de seuil mentionnées, d'accorder l'extradition pour ces dernières si au moins l'une des infractions pénales remplit la condition relative au seuil de la peine.

L'article 4 traite la **question de l'extradition des nationaux** en permettant à la partie requise d'extrader ses nationaux, si elle l'estime opportun et si sa législation le permet. Cette rédaction souple est sans

incidence sur la France, l'article 696-4 du code de procédure pénale faisant obstacle à l'extradition par la France de ses ressortissants. En application de la loi n° 4795 du 16 juillet 1971, l'extradition des ressortissants costariciens est également prohibée.

En cas de refus d'extradition fondé sur la seule nationalité, la partie requise s'engage, à la demande de la partie requérante, à soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'engagement éventuel de poursuites judiciaires et à informer la partie requérante des suites données.

2. Les motifs obligatoires et facultatifs de refus

L'article 3 donne la liste des **motifs obligatoires de refus d'extradition**. Classiquement, la remise n'est pas accordée si l'extradition est demandée pour des considérations discriminatoires, notamment de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique, etc. Cela vaut aussi pour les infractions politiques et militaires, dans le cas où un jugement définitif a déjà été prononcé dans la partie requise ou lorsque la possibilité de poursuivre pénalement l'infraction ou de punir la personne requise est prescrite par l'une ou l'autre législation, ou bien encore dans le cas où la personne réclamée doit être jugée dans la partie requérante par un tribunal d'exception ou doit exécuter une peine infligée par un tel tribunal.

Par ailleurs, l'extradition est **refusée lorsque les faits qui la motivent sont sanctionnés par la peine capitale, la peine de perpétuité ou toute peine supérieure à la peine maximale existant dans la législation de la Partie requise, sauf à ce que la partie requérante garantisse que ces peines seront réexaminées afin de ne pas les appliquer ou de ne pas les exécuter**. Ce motif de refus a été introduit dans la convention à la demande de la partie costaricienne, afin de tenir compte de ses exigences constitutionnelles qui prohibent le prononcé de peines perpétuelles. Des stipulations analogues figurent dans la convention d'entraide judiciaire pénale conclue avec le Venezuela. Il est à noter que le Costa Rica a aboli la peine capitale en 1877 et que la Constitution costaricienne dispose que le droit à la vie est inviolable. Le Costa Rica est également partie aux huit principales conventions des Nations unies de protection des droits de l'homme. Il soutient en outre la résolution appelant à l'instauration d'un moratoire universel sur l'application de la peine de mort. Il a été un partenaire important de la France sur cette thématique à l'Assemblée générale des Nations unies et au Conseil des droits de l'Homme.

L'article 5 énumère les **motifs facultatifs de refus**. La remise peut être ainsi refusée par l'État requis si l'infraction a été commise en totalité ou en partie sur son territoire, si les autorités de la partie requise sont compétentes pour en juger, si la personne réclamée a fait l'objet d'un jugement définitif dans un État tiers ou lorsque l'infraction a été commise hors du territoire de la partie requérante et que la législation de la partie

requis n'autorise pas la poursuite de la même infraction commise hors de son territoire.

L'extradition peut être également refusée pour des raisons humanitaires, notamment si elle est susceptible d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle en raison notamment de l'âge et de la santé de la personne réclamée.

3. Le principe de spécialité

L'article 6 encadre strictement les droits de poursuivre, de détenir et de juger la personne extradée. Conformément à la règle traditionnelle de la spécialité, la personne extradée « *ne peut être ni poursuivie, ni détenue, ni jugée par la partie requérante, (...) ni soumise à aucune restriction de liberté individuelle pour des faits distincts de ceux ayant motivé l'extradition* ».

Ce principe connaît les exceptions suivantes :

- il s'agit de faits commis après la remise de la personne ;
- la partie requise consent à une extension de l'extradition à des faits différents de ceux contenus dans la demande ;
- la personne extradée n'a pas quitté le territoire dans les soixante jours après l'accomplissement de sa peine ou y est retournée volontairement après l'avoir quitté.

En cas de modification de la qualification légale des faits à l'origine de l'extradition, la personne extradée ne pourra être poursuivie ou jugée que si l'infraction nouvellement qualifiée vise les mêmes faits et peut donner lieu à extradition dans les conditions prévues par la présente convention.

4. Les aspects procéduraux

Les articles 7 et 8 précisent les règles en matière de **contenu**, d'exigences de **traduction** et de **mode de transmission** des demandes d'extradition. Ces demandes sont transmises par la **voie diplomatique** et exécutées par la partie requise selon sa législation nationale. Elles sont formulées par écrit et doivent contenir un certain nombre d'informations telles que les infractions visées, l'exposé des faits, le texte des lois pénales applicables. Doit en outre y être jointe la copie certifiée du mandat d'arrêt ou du jugement de condamnation.

L'article 9 précise la **procédure d'arrestation provisoire** de la personne réclamée que la partie requérante peut solliciter avant la demande officielle d'extradition. La demande d'arrestation provisoire contient un certain nombre d'informations permettant d'identifier et de localiser la personne et relatives aux faits qui lui sont reprochés. Elle est transmise par

voie diplomatique, une pratique courante avec certains pays d'Amérique latine, comme le Mexique et le Panama.

La durée maximale de l'arrestation provisoire est de 60 jours. Si la demande d'extradition, accompagnée des pièces nécessaires, n'est pas transmise à la partie requise dans ce délai, l'arrestation provisoire prend fin.

L'article 10 traite le cas de **l'extradition consentie par la personne réclamée**. La partie requise statue sur la remise aussi rapidement que possible, conformément à son droit interne.

L'article 11 règle les hypothèses des **concours de demandes** en fournissant une liste non exhaustive de critères que la partie requise doit prendre en compte pour statuer.

L'article 12 rappelle que **la partie requise traite la demande d'extradition**, conformément à la **procédure établie par sa législation** et qu'il fait connaître sans délai à la partie requérante la décision qu'elle prend à cet égard. L'extradition au Costa Rica est régie par la loi n° 4795 du 16 juillet 1971 qui prévoit une procédure intégralement judiciaire. **Le rejet total ou partiel de la demande doit être motivé.**

Aux termes de l'article 16, la partie requérante **informe** la partie requise, sur demande de celle-ci, des résultats des poursuites pénales engagées contre la personne extradée et lui adresse copie de la décision finale et définitive.

5. Les règles relatives à la remise et au transit

Les conditions encadrant **la remise** sont précisées à l'article 13. La partie requise doit notamment informer la partie requérante du lieu de remise et **la partie requérante doit transférer la personne réclamée du territoire de la partie requise dans un délai de 60 jours**, à défaut la partie requise peut mettre en liberté la personne réclamée ou refuser l'extradition pour la même infraction.

L'article 14 prévoit **l'ajournement de la remise** si la personne réclamée est visée par une procédure en cours ou purge une peine sur le territoire de la partie requise pour une autre infraction.

Aux termes de l'article 15, la **ré-extradition vers un État tiers**, ne peut, en principe, s'effectuer sans le consentement de la partie qui a accordé l'extradition.

L'article 18 précise les règles applicables au **transit** d'une personne extradée par un État tiers vers l'une des parties à travers le territoire de l'autre partie. Le transit aérien fait l'objet de dispositions spécifiques.

Enfin, la **remise d'objets** provenant de l'infraction ou susceptibles de servir de pièces à conviction est traitée à l'article 17. A l'instar de la remise des personnes, elle peut être ajournée temporairement.

6. Les clauses finales

Selon l'article 19, les frais liés à l'exécution de la demande d'extradition sont à la charge de l'Etat requis, tandis que les frais liés au transfèrement doivent l'être par la partie requérante.

En revanche, les frais de nature extraordinaire requis pour satisfaire la demande d'extradition sont répartis selon les conditions définies par les parties après consultation.

Les articles 20 à 22 fixent en des termes classiques les modalités de consultations, d'application dans le temps, de modification, de dénonciation et d'entrée en vigueur.

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

III. LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE AVEC LE COSTA RICA

A. LE CONTEXTE

La France et le Costa Rica ne sont liés par aucun dispositif conventionnel bilatéral d'entraide judiciaire en matière pénale, même si une convention d'extradition a été signée le même jour que la convention d'entraide judiciaire.

Toutefois, pour certaines infractions, une coopération spécifique s'exerce au titre des conventions multilatérales spécialisées, adoptées sous l'égide des Nations unies, auxquelles la France et le Costa Rica sont tous deux parties comme la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, la convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 et la convention contre la corruption du 31 octobre 2003. Il faut ajouter que les deux pays ont adhéré au pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et à ses deux protocoles facultatifs.

Par ailleurs, la France et le Costa Rica sont également parties à la convention sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983. En revanche, le Costa Rica n'a pas adhéré à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, à la différence d'autres pays tiers, comme Israël en 1967 et le Chili en 2011.

Aucun autre dispositif bilatéral ou multilatéral ne liant la France et le Costa Rica, la coopération judiciaire en matière pénale s'effectue jusqu'à présent, au titre de la réciprocité, dans le cadre de la courtoisie

internationale, ce qui signifie concrètement que tous les mandats judiciaires sont transmis par la voie diplomatique.

Selon le ministère des affaires étrangères¹, entre 2000 et 2016, 26 demandes ont été adressées par la France au Costa Rica. Sur la même période, 7 demandes ont été adressées par le Costa Rica à la France. 6 demandes françaises et une demande costaricienne sont toujours en cours d'exécution.

La catégorie d'infractions la plus représentée, tant parmi les demandes d'entraide françaises que parmi les demandes émises par le Costa Rica, est celle relative au trafic de stupéfiants - environ un tiers des demandes. Plus spécifiquement, depuis 2006, 6 procédures ont été ouvertes par les juridictions interrégionales spécialisées françaises pour des faits de trafic de stupéfiants - de cocaïne essentiellement - en lien avec le Costa Rica. Les autres demandes actives et passives portent principalement soit sur des infractions de nature sexuelle, soit sur des atteintes aux biens (escroqueries, faux, abus de biens sociaux notamment).

Comme la convention d'extradition, la signature de cette convention d'entraide judiciaire en matière pénale fait suite à l'affaire dite « Alcatel » (cf. *supra*).

B. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION D'ENTRAIDE EN MATIÈRE PÉNALE

Le texte de cette convention a été négocié sur la base d'un texte proposé par le Costa Rica en réponse au projet initial français. Ce contre-projet costaricien très proche du texte français et des conventions bilatérales de même nature conclues par la France fait que le texte final répond parfaitement aux standards habituels français et reprend, pour l'essentiel, les dispositions de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et de son protocole additionnel en date du 17 mars 1978, ainsi que celles de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et de ses deux protocoles additionnels du 16 octobre 2001 et du 8 novembre 2001.

La partie française a néanmoins dû renoncer à son ambitieuse proposition initiale d'inclure, dans cet instrument, des dispositions spécifiques relatives aux techniques spéciales d'enquête telles que livraisons surveillées ou infiltrations, étant observé qu'elles sont peu usuelles entre pays non frontaliers et, qu'à ce jour, seules quelques rares conventions bilatérales signées par la France contiennent des stipulations de cette nature. Leur mise en œuvre reste toutefois envisageable au titre de l'entraide la plus large possible (cf. *infra*).

¹ Source : réponse au questionnaire.

1. Un champ d'entraide « la plus large possible »

Aux termes de l'article 1^{er}, l'entraide judiciaire en matière pénale entre les parties est classiquement « *la plus large possible* ». Elle s'applique dans toutes les procédures visant des infractions pénales ainsi que dans certaines procédures particulières comme des procédures d'indemnisation pour des mesures de poursuites ou des condamnations injustifiées, des actions civiles jointes aux actions pénales tant que la juridiction répressive n'a pas définitivement statué sur l'action pénale, la notification des communications judiciaires relatives au recouvrement d'une amende ou paiement de frais de procédure, la remise de témoignages ou déclarations de personnes mises en cause ou accusées.

En application du principe de l'entraide la plus large possible, **d'autres modalités de coopération qui ne figurent pas expressément dans les stipulations de la présente convention peuvent être envisagées**. Ainsi, l'absence de stipulations relatives à certaines techniques spéciales d'enquête évoquées *supra* ne fait pas obstacle à leur mise en œuvre même si celle-ci fera l'objet d'un examen au cas par cas, dans le respect de la législation nationale de la partie requise.

En revanche, **sont exclues classiquement** du champ d'application l'exécution des décisions d'arrestation et d'extradition, l'exécution des condamnations pénales, sous réserve des mesures de confiscation, ainsi que les infractions militaires. De plus, l'aide peut être refusée, si elle a pour objet une mesure de confiscation et que les faits à l'origine de la requête ne constituent pas une infraction pénale au regard de la législation de la partie requise. **Le contrôle de la double incrimination ne s'applique donc qu'en matière de confiscation des avoirs.**

Outre les restrictions classiques qui peuvent être apportées à l'entraide et qui sont relatives au caractère politique de l'infraction ou à des risques d'atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public de l'État requis, l'article 2 précise, dans la lignée du protocole du 17 mars 1978, que **l'entraide ne peut être rejetée au seul motif que la demande se rapporte à une infraction que la partie requise qualifie d'infraction fiscale.**

De la même manière, reprenant la logique du protocole additionnel du 16 octobre 2001, **le secret bancaire ne peut être invoqué comme motif pour rejeter toute coopération concernant une demande d'entraide.**

2. Une plus grande célérité et efficacité des échanges

Par souci d'efficacité, la partie requise a, selon l'article 2, la **possibilité de différer l'entraide judiciaire**, si son exécution immédiate risque d'entraver une enquête ou des poursuites en cours sur son territoire.

Elle dispose également de la possibilité de soumettre son exécution aux conditions qu'elle estime nécessaire.

En vue de favoriser les chances de succès des demandes, la partie requise a également **l'obligation d'informer rapidement** la partie requérante des motifs de sa décision de ne pas donner suite ou de différer l'exécution et de la consulter pour décider si l'entraide peut être accordée aux termes et conditions qu'elle juge nécessaires.

Les articles 3 à 5, qui précisent le mode de transmission, le contenu et la forme des demandes d'entraide, retiennent classiquement le **principe d'une communication directe entre les autorités centrales désignées par les parties**. Les demandes, y compris les dénonciations aux fins de poursuites prévues à l'article 21, font l'objet d'une transmission directe aux autorités centrales des deux parties et ne passent plus par la voie diplomatique. Pour la France, le ministère de la justice, et plus précisément le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces, sera chargé d'exécuter les demandes ou de les transmettre aux autorités compétentes. L'article 8 simplifie les informations à transmettre s'agissant des demandes complémentaires. L'article 23 dispense de légalisation les documents, dossiers ou éléments de preuve transmis. Il doit toutefois être observé que, jusqu'au 14 décembre 2011, le Costa-Rica exigeait que les demandes qui lui étaient adressées fassent l'objet d'une double légalisation. Depuis cette date, le Costa Rica a rejoint le dispositif mis en place par la Convention du 5 octobre 1961 supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers. Tous ces assouplissements permettent d'accélérer la transmission des demandes.

Aux termes de l'article 20, la communication des **antécédents pénaux** s'effectue, également **par le biais des autorités centrales** désignées par les parties, dans le respect de la législation de la partie requise. De plus, toujours dans un souci d'efficacité, l'article 21 met en place une procédure de **dénonciation aux fins de poursuite** qui permet à chaque partie de dénoncer à l'autre des faits susceptibles de constituer une infraction pénale relevant de la compétence de cette dernière, afin que des poursuites pénales puissent être diligentées.

Les articles 6 et 7 fixent les conditions d'exécution des demandes d'entraide judiciaire. L'article 6 pose une **exigence de célérité dans l'exécution des demandes de la part de la partie requise**, la pratique montrant que le défaut de diligence vide celles-ci de toute substance. Il s'agit pour la France de ne pas se trouver exposée au risque de contrevenir à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui consacre le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable.

Afin de faciliter l'intégration des preuves au dossier pénal de la partie requérante, l'article 6 précité prévoit, après avoir rappelé le principe d'exécution des demandes d'entraide, conformément au droit de la partie

requis, la **possibilité** pour la partie requérante de demander expressément **la réalisation des actes d'entraide sollicités selon des formalités et des procédures particulières**, sous réserve que ces dernières ne soient pas contraires aux principes fondamentaux du droit de la partie requise. En effet, l'expérience montre que les actes équivalents accomplis par les autorités de la partie requise en lieu et place des actes expressément demandés par la partie requérante, ne bénéficient pas toujours de la même force probatoire dans le cadre de la procédure conduite par celle-ci. Le droit interne français intègre cette modalité spécifique d'exécution des demandes d'entraide à l'article 694-3 du code de procédure pénale depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

En outre, il est également possible, sous réserve du consentement des autorités compétentes de la partie requise, que **les autorités compétentes de la partie requérante** ou les personnes mentionnées dans la demande **puissent assister à l'exécution** de celle-ci. Celles-ci peuvent ainsi interroger un témoin ou un expert ou les faire interroger dans la mesure autorisée par la législation de la partie requise. **En droit interne français**, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 a introduit, dans le code de procédure pénale, la **possibilité** pour le magistrat instructeur, accompagné de son greffier, et pour le procureur de la République, dans le cadre d'une commission rogatoire ou d'une demande d'entraide adressée à un État étranger, **de procéder à des auditions sur le territoire de cet État, avec son accord**. A l'inverse, **le droit français ne permet pas**, pour des raisons d'ordre constitutionnel liées à l'exercice de la souveraineté nationale, **à une autorité étrangère de procéder elle-même à des auditions sur le territoire français mais uniquement d'assister à l'exécution de la demande d'entraide**. Il est donc exclu qu'une autorité compétente du Costa Rica procède elle-même à une audition en France dans le cadre de cette convention.

Le régime de **l'audition des témoins ou des experts** ainsi que leur **immunité** lors de la comparution sont décrits aux articles 9 et 10. Les articles 12, 13 et 14 précisent les modalités de **transfèrement de personnes détenues aux fins d'entraide judiciaire, sous condition du consentement écrit de l'intéressé** et celles du **transfèrement temporaire aux fins d'enquête de personnes détenues**.

3. Des demandes particulières d'entraide

Aux termes de l'article 16, l'entraide judiciaire peut avoir pour objet **l'envoi ou la remise d'actes judiciaires**.

Selon l'article 18, elle peut aussi être sollicitée pour une **perquisition, une immobilisation de biens et la saisie de pièces à conviction** ainsi que pour la **confiscation des produits et des instruments d'une infraction criminelle**. La partie requise exécute ces demandes, dans la

mesure permise par sa législation et informe la partie requérante du résultat de son exécution.

L'article 19 règle le **sort des produits de l'infraction** et prévoit notamment que la partie requise prenne les mesures nécessaires autorisées par sa législation pour empêcher que ceux-ci fassent l'objet de transaction, soient transférés ou cédés avant qu'un tribunal de la partie requérante n'ait pris une décision définitive à leur égard. La partie requise met tout en œuvre pour restituer, à titre prioritaire, à la partie requérante les produits des infractions, notamment en vue de l'indemnisation des victimes ou de la restitution au propriétaire légitime, sous réserve des tiers de bonne foi. L'article 15 facilite la restitution du produit de l'infraction au propriétaire légitime.

En droit français, la possibilité de saisir des produits d'infraction en vue de leur confiscation est prévue aux articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale, issus de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010. Les articles 694-10 et suivants ainsi que les articles 713-36 et suivants du code précité étendent les effets de ces articles à l'entraide pénale internationale.

4. La promotion des techniques modernes de coopération

Afin de lutter contre les opérations de blanchiment d'argent, l'article 17 détaille les **très larges possibilités d'obtention d'informations en matière bancaire**. Celles-ci sont relatives à des comptes de toute nature, qu'il s'agisse de comptes appartenant à des entités agissant pour le compte de fonds fiduciaires ou de tout autre instrument de gestion d'un patrimoine d'affectation dont l'entité des constituants ou des bénéficiaires n'est pas connue. Y figurent notamment l'identification des comptes de toute nature, détenus ou contrôlés par une personne physique ou morale ; la communication de renseignements concernant ces comptes, des opérations bancaires réalisées pendant une période déterminée ainsi que le suivi instantané des transactions bancaires.

Tenant compte des progrès réalisés dans le domaine des nouvelles technologies, l'article 11 prévoit également **l'audition de témoin ou d'expert par vidéoconférence**, lorsqu'il est inopportun ou impossible que la personne compareisse personnellement sur le territoire de la partie requérante, notamment pour des raisons de sécurité. L'audition par vidéoconférence est toutefois soumise à deux conditions. La première est de ne pas être contraire aux principes fondamentaux de la partie requise, la seconde est de disposer de moyens techniques compatibles entre eux.

En France, la possibilité d'auditionner des personnes par vidéoconférence figure à l'article 706-71 du code de procédure pénale, dont les effets ont été étendus à l'entraide pénale internationale par l'article 694-5 du code de procédure pénale.

5. Le principe de confidentialité et l'encadrement de l'usage des informations et éléments de preuve transmis

L'article 22 pose un **principe de confidentialité**. La partie requise doit préserver, dans toute la mesure du possible, le caractère confidentiel de la demande et de son contenu. En cas d'impossibilité, elle doit informer la partie requérante. La partie requise peut, à son tour, demander que l'information ou l'élément de preuve reste confidentiel ou ne soit divulgué ou utilisé que sous les conditions qu'elle spécifiera. La partie requérante ne pourra alors s'en servir pour des fins autres que celles qui auront été stipulées dans la demande, sans l'accord préalable de la partie requise.

S'agissant du traitement automatisé des données personnelles, la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) estime qu'en dépit de l'adoption d'une législation spécifique dans ce domaine en 2011 et de son adhésion au Réseau ibéro-américain de protection des données, le Costa Rica n'assure pas un niveau de protection adéquat. Selon le ministère des affaires étrangères¹, **la présente convention permet, en toute hypothèse, aux autorités françaises de soumettre l'utilisation des données à caractère personnel à des restrictions en adéquation avec la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.**

6. Les dispositions finales

L'article 24 pose le principe de non-remboursement des frais d'exécution des demandes d'entraide judiciaire à la partie requise. Pour les frais de nature extraordinaire, les parties se consultent pour fixer les conditions dans lesquelles l'exécution est poursuivie.

De facture classique, l'article 25 énonce les conditions d'entrée en vigueur, de modification et de dénonciation de l'instrument.

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

¹ Source : réponse au questionnaire.

SECONDE PARTIE : AVEC LES COMORES, UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE ACCRUE

I. LES COMORES, UNE RELATION AVEC LA FRANCE AU PRISME DE MAYOTTE

L'Union des Comores constitue un pays pauvre avec un PIB de 620 millions de dollars, soit un PIB par habitant de 860 dollars. Ce pays a connu une histoire politique agitée, mais depuis 2002, un système de « présidence tournante » – chaque île gouverne à son tour – assure des alternances ainsi qu'une certaine stabilité politique.

Les élections présidentielles qui se sont déroulées cette année, entre février et mai, en ont encore apporté la preuve. Le président nouvellement élu, Assoumani Azali, est face à des défis immenses, compte tenu de la mauvaise situation économique et sociale : les services de base ne sont plus assurés et la situation budgétaire est critique. Malgré le traitement de sa dette en 2011-2012, dans le cadre de l'initiative « pays pauvre très endetté », auquel la France a apporté une contribution déterminante sous la forme d'une aide technique et d'annulations, le pays n'est pas entré dans une dynamique de développement. La France est le principal bailleur bilatéral des Comores et apporte son aide dans le cadre d'une programmation conjointe européenne (UE + France) de 135 millions d'euros au total sur 2014-2020, en appui au programme national de développement comorien. La société est travaillée par des courants radicaux et des influences étrangères, prônant un islam plus radical, sous couvert d'aides et de formations. L'Union des Comores a une relation ambivalente avec la France.

La communauté française aux Comores compte 5513 inscrits sur les listes consulaires, dont 3531 possèdent également la nationalité comorienne. La diaspora comorienne en France est estimée à 370 000 personnes pour 790 000 habitants en Union des Comores. Les transferts unilatéraux de cette diaspora comptent pour 25% du PIB.

La « question » de Mayotte, qui a voté contre l'indépendance en 1975, et est devenu un département, est un sujet structurant de la relation bilatérale. Le 21 juin 2013, les présidents Dhoinine et Hollande ont signé à Paris la « *déclaration de Paris sur l'amitié et la coopération entre la France et les Comores* » qui visait à renforcer la coopération dans plusieurs domaines, notamment sur les questions de circulation des personnes, de sécurité en mer et de contrôle des migrations clandestines. Un dialogue politique renforcé a ainsi été ouvert avec la création d'un « Haut conseil paritaire » (HCP) qui se réunit chaque année. Ce forum a mis sur pied un groupe de travail sur la sécurité maritime et notamment le renforcement des garde-côtes, et aborde la question des mineurs isolés, de la lutte contre le terrorisme et des échanges

culturels et sportifs. Pour faire face à la montée des tensions à Mayotte, liée à la crise migratoire, un plan d'action d'urgence est envisagé dans ce cadre.

II. LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE PÉNALE

En novembre 2011, les autorités comoriennes ont fait savoir à la France qu'elles souhaitaient ouvrir des négociations en vue de mettre en place une convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

Le texte de la convention a été établi sur la base d'un projet soumis par la partie française. Les réticences initiales de la partie comorienne à accepter certaines stipulations relatives, en particulier, aux techniques spéciales d'enquête ont pu être dissipées lors de l'unique session de négociation qui s'est tenue à Paris en novembre 2013.

A. LE CONTEXTE

La France et l'Union des Comores ne sont liés par aucun dispositif conventionnel bilatéral d'entraide judiciaire en matière pénale.

À ce jour, en l'absence de ce dispositif, la coopération dans ce domaine s'effectue soit au titre de la courtoisie internationale selon le principe de réciprocité, soit sur le fondement des conventions multilatérales auxquelles la France et les Comores sont toutes deux parties, dont notamment les conventions suivantes : Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988, Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 et Convention des Nations unies du 31 octobre 2003 contre la corruption.

Selon le ministère des affaires étrangères¹, la catégorie d'infractions de loin la plus représentée parmi les demandes françaises adressées aux Comores est constituée par les infractions de nature sexuelle comme les viols et agressions sexuelles. Les infractions à la législation sur les étrangers sont, dans une moindre mesure, également fréquemment visées, de même que les faits de rébellion - en concours avec d'autres infractions - et les faits d'homicide involontaire. Une seule demande française vise des faits de blanchiment.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la France a transmis 23 demandes d'entraide aux autorités comoriennes : 14 commissions rogatoires internationales émanant d'un juge d'instruction, 4 demandes d'enquête émanant du parquet et 5 dénonciations officielles.

¹ Source : réponse au questionnaire.

7 des 23 demandes d'entraide transmises depuis 2008 n'ont pas été exécutées et sont toujours en cours. Sur les 14 commissions rogatoires internationales émises, toutes les plus anciennes ont été exécutées : seules sont encore en cours les plus récentes, émises à compter de mai 2013.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les autorités comoriennes ont transmis 5 demandes d'entraide à la France : 4 commissions rogatoires et 1 dénonciation officielle. Seule la demande se rapportant à la dénonciation officielle est toujours en cours.

Les 5 demandes émises par les autorités comoriennes visent des faits de nature sexuelle, de tentatives de déstabilisation de l'État des Comores, de vol et d'homicide involontaire.

Aucune demande d'entraide française ou comorienne ne concerne des infractions liées aux stupéfiants ou au terrorisme.

La négociation et la signature de la convention d'entraide en matière pénale sont intervenues dans le contexte d'un apaisement de la relation bilatérale autour de la question de Mayotte, apaisement qui s'est également manifesté dans d'autres domaines de coopération.

Cette convention répond clairement à des besoins opérationnels, compte tenu de la proximité avec Mayotte. Il s'agit de lutter plus efficacement contre les filières d'immigration clandestine et contre la criminalité d'une manière plus générale, la coopération judiciaire avec les Comores ayant été peu efficace jusqu'à présent.

B. LES STIPULATIONS DE LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

1. Un champ d'entraide « la plus large possible »

Les articles 1 et 2 posent le principe classique d'une entraide judiciaire, en matière pénale, entre les parties « *la plus large possible* », et donc autorisent la mise en œuvre de coopérations qui n'ont pas fait l'objet de stipulations expresses.

Il faut également souligner que, dans la logique du protocole additionnel du 17 mars 1978, **l'entraide ne peut être rejetée au seul motif que la demande se rapporte à une infraction que la partie requise qualifie d'infraction fiscale** et, que dans la logique du protocole additionnel du 16 octobre 2001, **le secret bancaire ne saurait être érigé en obstacle à une demande d'entraide.**

L'article 1 ajoute que l'entraide est également accordée dans des procédures pénales susceptibles d'engager la **responsabilité d'une personne morale** ainsi que dans les procédures de grâce.

L'article 2 relatif aux restrictions à l'entraide énumère certains motifs traditionnels de refus d'entraide. La demande peut être ainsi refusée si elle se rapporte à des infractions politiques ou si son exécution est de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à son ordre public ou à d'autres de ses intérêts essentiels. **La France serait donc ainsi en mesure de refuser l'entraide dans un dossier qui pourrait aboutir à une condamnation à mort aux Comores**, où cette peine existe toujours.

Il permet également à la partie requise de **refuser une demande d'entraide prévue aux articles 15 à 20**, soit une demande d'information en matière bancaire, une demande de perquisition, de saisie ou de gels d'avoirs, une demande relative aux produits des infractions, une demande de restitution ou encore une demande de livraison surveillée ou d'infiltration, **lorsque les faits à l'origine de la demande ne constituent pas une infraction selon son droit.**

Ce **contrôle étendu de la double incrimination** s'explique notamment par le fait que la convention contient, à l'inverse du texte costaricien, des stipulations relatives aux techniques spéciales d'enquête, dont la mise en œuvre est fréquemment soumise à la condition d'une incrimination dans le droit de la partie requise, notamment en raison de leur caractère plus intrusif.

En revanche, l'entraide **ne peut être rejetée au seul motif que la partie requise n'impose pas le même type de taxes ou d'impôts, de douane et de change** ou ne contient pas le même type de réglementation en ce domaine que la législation de la partie requérante.

2. Vers une plus grande célérité et efficacité des échanges

Comme la précédente, cette convention poursuit des objectifs d'efficacité et de pragmatisme. La partie requise a ainsi **la possibilité de différer l'entraide judiciaire** si son exécution immédiate risque d'entraver une enquête ou des poursuites en cours sur son territoire ou bien encore la possibilité de soumettre son exécution aux conditions qu'elle estime nécessaire. Elle a également **l'obligation d'informer rapidement** la partie requérante des motifs de sa décision de ne pas donner suite ou de différer l'exécution et de la consulter pour décider si l'entraide peut être accordée aux termes et conditions qu'elle juge nécessaires.

Les articles 3 à 5 précisent le mode de **transmission, le contenu et la forme des demandes d'entraide**, tandis que l'article 7 a trait aux demandes complémentaires.

Ils posent le **principe d'une communication directe entre les autorités centrales** qu'elles ont désigné, afin de **fluidifier les canaux de l'entraide** pour plus d'efficacité. Les demandes, y compris les dénonciations aux fins de poursuites prévues à l'article 24, font l'objet d'une transmission

directe aux autorités centrales des deux parties et ne passent plus par la voie diplomatique. Sans surprise, c'est le ministère de la justice et plus précisément le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces qui est désigné, s'agissant de la France. On notera également que **la présente convention permet la transmission des demandes urgentes directement entre les autorités judiciaires compétentes, ainsi que des demandes de casier judiciaire directement auprès du service compétent de la partie requise**, aux termes de l'article 26. L'article 25 donne également la possibilité aux autorités compétentes des deux parties de procéder à un échange d'informations, dans la limite de leur législation nationale respective, sur des faits pénalement punissables.

L'article 6 relatif à l'exécution des demandes d'entraide a le même contenu que dans la convention d'entraide judiciaire avec le Costa Rica. Il impose notamment la même **célérité** à la **partie requise et offre la même possibilité, pour la partie requise, à la demande de la partie requérante**, de réaliser les actes d'entraide sollicités selon les **formalités et procédures expressément indiquées par la partie requérante ainsi que la même faculté pour les autorités de la partie requérante d'assister à l'exécution** de la demande d'entraide – sous la réserve de la précision suivante.

Il est en effet prévu, en termes exprès, que **les autorités de la partie requérante qui assistent à l'exécution de la demande sur le territoire de la partie requise puissent se voir remettre directement une copie certifiée conforme des pièces d'exécution à emporter**.

En l'état du droit français, **la partie française ne saurait accepter qu'une autorité compétente de l'Union des Comores procède elle-même à une audition, en France**, dans le cadre de la mise en œuvre de cet instrument.

Le régime de **l'audition des témoins ou des experts** ainsi que leur **immunité** lors de la comparution sont décrits aux articles 8 et 9. Les articles 11, 12 et 13 précisent les modalités de **transfèrement de personnes détenues aux fins d'entraide judiciaire** et celles du **transfèrement temporaire de personnes détenues aux fins d'une instruction**.

Signe d'une confiance réciproque et d'une volonté de gagner du temps, l'article 29 **dispense de légalisation les pièces et documents** transmis en application de la présente convention.

3. La promotion des techniques modernes de coopération

Afin notamment de renforcer la lutte contre les opérations de blanchiment d'argent, l'article 15 offre de **très larges possibilités d'obtention d'informations en matière bancaire** relatives à des comptes de toute nature, qu'il s'agisse de comptes appartenant à des entités agissant pour le compte de fonds fiduciaires ou de tout autre instrument de gestion

d'un patrimoine d'affectation dont l'entité des constituants ou des bénéficiaires n'est pas connue. Y figurent notamment l'identification des comptes de toute nature, détenus ou contrôlés par une personne physique ou morale ; la communication de renseignements concernant ces comptes, des opérations bancaires réalisées pendant une période déterminée ainsi que le suivi instantané des transactions bancaires.

Tenant compte des progrès réalisés dans le domaine des nouvelles technologies, l'article 10 prévoit également **l'audition de témoin ou d'expert par vidéoconférence**, lorsqu'il est inopportun ou impossible que la personne compare personnellement sur son territoire de la partie requérante, notamment pour des raisons de sécurité. L'audition par vidéoconférence est toutefois soumise à deux conditions. La première est de ne pas être contraire aux principes fondamentaux de la partie requise et la seconde est de disposer de moyens techniques compatibles entre eux. Pour tenir compte des difficultés matérielles locales, la convention contient une stipulation permettant à la partie requérante de mettre à la disposition de la partie requise l'équipement nécessaire à la réalisation de cette mesure.

Par ailleurs, le texte de la présente convention, à la différence de la précédente, prévoit l'assistance d'un interprète et l'invocation du droit de ne pas témoigner reconnu, soit par la loi de la partie requise, soit par la loi de la partie requérante. En outre, ces dispositions peuvent également s'appliquer, dans la limite de leur droit interne des parties, aux **auditions par vidéoconférence de personnes poursuivies pénalement avec le consentement de ces dernières**.

En France, l'usage de la vidéo conférence pour la comparution d'un prévenu devant le tribunal correctionnel, s'il est détenu, est possible depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011.

4. La mise en place de technique spéciales d'enquête

En vue de lutter plus efficacement contre le trafic de stupéfiants et contre les réseaux d'aide d'entrée au séjour irrégulier à Mayotte, les articles 19 et 20 traitent des **livraisons surveillées** et des **opérations d'infiltration**. Les parties peuvent ainsi s'entendre en vue d'autoriser des livraisons surveillées sur leur territoire respectif, dans le cadre d'enquêtes pénales relatives à des infractions pouvant donner lieu à extradition, la décision étant prise dans chaque cas d'espèce par les autorités compétentes de la partie requise conformément au droit national de celle-ci. Elles peuvent aussi s'entraider pour la réalisation d'enquêtes pénales menées par des agents intervenant en secret ou sous une identité fictive, afin d'obtenir des preuves et identifier les auteurs d'infractions relevant de la criminalité organisée. Le régime de la responsabilité civile et pénale des fonctionnaires dans le cadre de ces opérations est précisé aux articles 21 et 22.

Aux termes de l'article 23, des **interceptions téléphoniques** peuvent être également être demandées. Pour tenir compte des difficultés matérielles locales, la convention contient **une stipulation permettant à la partie requérante de mettre à la disposition de la partie requise l'équipement nécessaire à la réalisation de cette mesure.**

5. Des demandes particulières d'entraide

Aux termes de l'article 14, l'entraide judiciaire peut avoir pour objet **l'envoi ou la remise d'actes judiciaires.** Il prévoit notamment la possibilité pour les fonctionnaires consulaires de remettre ces actes à leurs propres ressortissants.

Selon l'article 16, l'entraide peut aussi être sollicitée pour une **perquisition, une immobilisation de biens et la saisie de pièces à conviction,** ainsi que pour la **confiscation des produits et des instruments d'une infraction criminelle.** La partie requise exécute de telles demandes dans la mesure où sa législation le lui permet.

L'article 17 règle le **sort des produits de l'infraction** et prévoit notamment que la partie requise prenne les mesures nécessaires autorisées par sa législation pour empêcher que ceux-ci fassent l'objet de transaction, soient transférés ou cédés avant qu'un tribunal de la partie requérante n'ait pris une décision définitive à leur égard. La partie requise met tout en œuvre pour restituer à titre prioritaire à la partie requérante les produits des infractions, notamment en vue de l'indemnisation des victimes ou de la restitution au propriétaire légitime, sous réserve des tiers de bonne foi. Enfin, à la demande de la partie requérante, la partie requise peut **exécuter une décision définitive de confiscation** prononcée par les autorités judiciaires de la partie requérante.

La convention énonce des **règles précises relatives au partage des avoirs confisqués et au partage du produit de la vente des biens confisqués** applicables **de manière supplétive,** en l'absence de meilleurs accords ou arrangements conclus entre les parties. Sont ainsi prévues le transfert de la propriété des biens confisqués à la partie requise, la vente, l'imputation des frais d'exécution et le partage pour moitié des sommes d'argent recouvrées. L'article 18 facilite la **restitution du produit de l'infraction au propriétaire légitime.**

6. Le principe de confidentialité et l'encadrement de l'usage des informations et éléments de preuve

L'article 27 règle les questions de confidentialité et de spécialité. La partie requise doit préserver, dans toute la mesure du possible, le caractère confidentiel de la demande et de son contenu. En cas d'impossibilité, elle doit informer la partie requérante. La partie requise peut, à son tour,

demander que l'information ou l'élément de preuve reste confidentiel ou ne soit divulgué ou utilisé que sous les conditions qu'elle spécifiera. La partie requérante ne pourra alors s'en servir pour des fins autres que celles qui auront été stipulées dans la demande, sans l'accord préalable de la partie requise.

L'article 28 contient des stipulations détaillées quant à l'utilisation qui peut être faite par une partie des données qui lui ont été communiquées au titre de la présente convention et qui permettent de soumettre l'utilisation des données à caractère personnel transmises aux autorités comoriennes à des restrictions, afin **d'assurer un niveau de protection adéquat de la vie privée et des libertés, ainsi que des droits fondamentaux des personnes, comme le prévoit la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**. D'une manière générale, les règles énoncées visent à garantir le respect de la plupart des grands principes en matière de protection des données personnelles : limitation des finalités, encadrement de l'accès, sécurisation des traitements des données.

Depuis la signature de la convention, l'Union des Comores, qui ne disposait pas alors d'un cadre légal applicable à la protection des données personnelles, a adopté, le 26 juin 2014, une loi portant protection des données à caractère personnel.

7. Les dispositions finales

L'article 30 pose le **principe de non-remboursement des frais** d'exécution des demandes d'entraide judiciaire à l'exception de ceux liés à l'intervention de témoins ou d'experts sur le territoire de la partie requise et par le transfèrement des personnes détenues en application des articles 11 et 12 ainsi que de certains frais liés à une demande d'audition par vidéoconférence.

Les articles 31 à 34 traitent, de manière classique, les conditions de consultations, de règlement des différends, de modifications, d'entrée en vigueur et de dénonciation de l'instrument.

L'Union des Comores n'a pas encore fait connaître à la France l'achèvement des formalités requises par son droit interne pour l'entrée en vigueur de l'accord.

CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de ces différents accords, **la commission a adopté les trois projets de loi autorisant respectivement l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica ; l'approbation de la convention d'entraide judiciaire pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica ; et l'approbation de la convention d'entraide judiciaire pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores.**

Ces trois conventions devraient permettre de fluidifier les échanges entre la France et chacun de ces deux pays, en encadrant l'émission des demandes, leur mode de transmission et leur exécution, renforçant ainsi l'efficacité de la coopération judiciaire.

Au-delà de la situation, bien connue, des Comores, pour laquelle cette convention sera un outil de plus à la disposition des autorités françaises, ces textes appellent dans l'ensemble peu de remarques, dans la mesure où les obligations internationales qu'ils contiennent résultent d'engagements européens et internationaux qui ont déjà été intégrés dans notre ordre juridique et qu'aucune modification des dispositions législatives ou réglementaires actuellement en vigueur n'est à prévoir.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 novembre 2016, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a procédé à l'examen du rapport de Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, sur les projets de loi n° 130 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica, n° 131 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica, et n° 221 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport (Mme Leila Aïchi vote contre) ainsi que les projets de loi précités.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère des affaires étrangères et du développement international :

- Mme Sandrine BARBIER, Chef de la Mission des Accords et Traités,

- M. Stéphane DUPRAZ, Service des conventions, des Affaires civiles et de l'entraide judiciaire.

Ministère de la justice :

- Mme Joanna GHORAYEB, cheffe du Bureau des négociations pénales européennes et internationales à la Direction des Affaires criminelles et des grâces.